



# Zwischen Medienfreiheit und Publikumsschutz

Die Medienregulierung in der Schweiz und die Praxis der UBI



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Unabhängige Beschwerdeinstanz  
für Radio und Fernsehen UBI





Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

**Unabhängige Beschwerdeinstanz  
für Radio und Fernsehen UBI**

# Zwischen Medienfreiheit und Publikumsschutz

**Die Medienregulierung in der Schweiz  
und die Praxis der UBI**



# Inhaltsverzeichnis

Vorwort	6
Die Medienregulierung in der Schweiz	9
Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und ihre Rechtsprechung	37

## Vorwort

### **Medienpolizei?**

Dürfen die Medien eigentlich alles? Wer kontrolliert sie? Diese Fragen werden oft gestellt, und die Antwort ist alles andere als einfach. Die einen sagen, das Publikum kontrolliere die Medien. Es könne abbestellen und abschalten. Doch wie will das Publikum abbestellen, wenn es in einer Stadt nur eine einzige Tageszeitung gibt, die über das lokale Geschehen informiert? Die andern sagen, der Markt kontrolliere die Medien. Doch wenn ein Qualitätsblatt stirbt und ein Revolverblatt überlebt, muss man von klarem Marktversagen reden. Die dritten fordern, der Staat solle die Medien stärker an die Kandare nehmen. Mit einer Medienpolizei?

Klar ist, dass es keine Medienpolizei geben darf. Sie wäre eine Verhöhnung der Medienfreiheit. Die Medienfreiheit gehört zu den wichtigsten Grundrechten in einer Demokratie. Es ist daher nicht die Aufgabe des Staates, diese Freiheit einzuschränken. Es ist seine Aufgabe, sie zu gewährleisten.

Trotzdem dürfen die Medien nicht ganz alles. Auch sie müssen die Privatsphäre der Menschen achten. Auch sie dürfen nicht zur Gewalt aufrufen. Auch sie dürfen keinen Rassenhass schüren. Geschieht es trotzdem, gibt es Instanzen, die angerufen werden können – Gerichte oder Aufsichtsbehörden. Eine der Aufsichtsbehörden ist die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Im Mittelpunkt der vorliegenden Schrift steht ihre Arbeit: Wie entscheidet sie? Zu welchen Schlüssen gelangt sie je nach Fragestellung und Thema? Die Schrift soll den Bürgerinnen und Bürgern, den Journalistinnen und Journalisten sowie den Medienverantwortlichen eine praktische

Handreichung bieten und zeigen, wo die Grenzen der Medienfreiheit verlaufen: Was dürfen Radio und Fernsehen? Was geht nicht? Zugleich bietet diese Schrift einen Überblick über die gesamte Medienregulierung in der Schweiz, die sehr vielfältig ist.

Die UBI feiert ihr 30jähriges Bestehen. Aus diesem Anlass heraus beschloss sie, der schweizerischen Öffentlichkeit dieses kleine Handbuch zu übergeben. Wir hoffen, dass viele Menschen einen Nutzen daraus ziehen können.

Dezember 2014

Roger Blum, Präsident der UBI



# Die Medienregulierung in der Schweiz

Roger Blum



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Grundfragen der Medienregulierung</b>	<b>12</b>
<b>2</b>	<b>Ebenen der Medienregulierung</b>	<b>18</b>
<b>3</b>	<b>Strukturen der Medienregulierung</b>	<b>21</b>
3.1	Medienregulierung durch Medienpolitik	21
3.2	Medienregulierung durch Gerichte	23
3.3	Medienregulierung durch abhängige Behörden	24
3.4	Medienregulierung durch unabhängige Behörden	25
3.5	Medienregulierung durch Selbstregulierung	27
<b>4</b>	<b>Themen der Medienregulierung</b>	<b>30</b>
4.1	Regulierung von Strukturen	30
4.2	Regulierung von Inhalten	31
<b>5</b>	<b>Fazit</b>	<b>32</b>
	<b>Literatur</b>	<b>33</b>

# 1 Grundfragen der Medienregulierung

Wie funktioniert die Medienregulierung in der Demokratie? Bevor dies näher analysiert werden kann, müssen die Begriffe geklärt werden. Was ist mit Medien gemeint? Was heißt Regulierung? Und was bedeutet Demokratie? Die Begriffe müssen je aufeinander bezogen betrachtet werden:

## *Medien*

in diesem Zusammenhang sind öffentliche (Massen-)Medien. Es geht im Sinne von Gerhard Maletzke um Instrumente oder Kanäle, «mit denen Aussagen öffentlich, indirekt und einseitig einem dispersen Publikum vermittelt werden».<sup>1</sup> *Öffentlich*: Diese Medien sind jedermann zugänglich. *Indirekt*: Zwischen Sender und Empfänger gibt es einen Träger (wie beispielsweise eine Zeitung, einen Fernsehempfänger, einen Computer). *Einseitig*: Im Vordergrund steht die Botschaft der Kommunikatoren; die Vermittlung ist nicht a priori dialogisch. *Disperses Publikum*: Die Rezipienten sind nicht auf einem Platz oder in einem Saal versammelt, sondern empfangen die Medienbotschaften an unterschiedlichen Orten, in unterschiedlicher Selektion und allenfalls auch zu unterschiedlichen Zeiten. Solche Medien sind beispielsweise die periodischen, aktuellen publizistischen Medien Zeitung, Zeitschrift, Radio, Fernsehen und Online-Journale, auch Social Media. Zu ihnen zählen aber auch die nicht-periodischen Medien Buch, Broschüre, Flugblatt, Plakat, Graffiti, Film, Video, DVD, Tonkassette und Website. Während aber E-Mails und Telefongespräche nicht zur öffentlichen Kommunikation gehören, rechnet man die Infrastruktur der Telekommunikation zur Massenkommunikation.

---

<sup>1</sup> Maletzke 1963: 76

### *Regulierung*

umfasst alle Mechanismen, die das Verhalten der Menschen beeinflussen. Unter einer Regulierung versteht man daher Regeln, Urteile, Bewilligungen, Gebote und Verbote, aber auch Anreize, Subventionen und Gebühren in einem Bereich. Im Medienbereich ist denkbar, dass man die Regulierung dem Markt überlässt (Wettbewerbsregulierung), dass die Branche reguliert (Selbstregulierung), dass der Staat es tut (Fremdregulierung), dass niemand reguliert (Deregulierung oder Nichtregulierung) oder dass mehrere Akteure in der Regulierung zusammenwirken (Co-Regulierung, Governance). Die Medienregulierung beinhaltet folglich, so sagt es Manuel Puppis, die Regelsetzung, Regeldurchsetzung und Sanktionierung von Regelverstößen durch staatliche und private Akteure im Medienbereich.<sup>2</sup>

### *Demokratie*

ist die Staatsform, in der alle Gewalt vom Volk ausgeht – durch regelmäßige freie, gleiche, direkte und geheime Wahlen und allenfalls auch durch Volksentscheide. Diese Volkssouveränität ist in der modernen Demokratie mit weiteren Prinzipien gekoppelt, nämlich mit der Gewaltenteilung, dem Rechtsstaat und den Menschenrechten (die das Diskriminierungsverbot und den Minderheitenschutz einschließen). Genau dadurch unterscheiden sich demokratische Systeme von autoritären oder totalitären Systemen, die zwar auch Wahlen und Plebiszite kennen, aber meist keine Parteienvielfalt, sowie sich schwer tun, Menschenrechte und Gewaltenteilung anzuerkennen. Für den Medienbereich präsentieren sich die Unterschiede wie folgt:

---

<sup>2</sup> Puppis 2007: 34.

## Medien in unterschiedlichen politischen Systemen

Kriterien	Demokratisches System	Autoritäres System	Totalitäres System
<b>Medienfreiheit</b>	Zensurverbot	Fallweise Zensur	Permanente Zensur
<b>Staatskontrolle über die Medien</b>	schwach	Mittel	stark
<b>Medienrolle</b>	Im Prinzip Widersprecher zum politischen System	Vorwiegend Lautsprecher des politischen Systems	Nur Lautsprecher des politischen Systems

Dass in der Demokratie Zensurverbot herrscht, ist gar nicht so selbstverständlich und gar nicht so alt. Das Ursprüngliche war die Zensur. In den frühen Kulturen, in der Antike und im Mittelalter hielten die Herrschenden die öffentliche Kommunikation fest in ihrer Hand. Sie bestimmten, was berichtet wird. In der Neuzeit, als dank des Buchdrucks auch horizontale Kommunikation möglich wurde, zensurierten die Fürsten und die Kirche alles, was ihnen unter die Augen kam, und auch nach der Französischen Revolution war die Zensur immer wieder an der Tagesordnung, besonders während aller bonapartistischer, faschistischer und kommunistischer Diktaturen. Ein Blick auf die verschiedenen Zensurparten zeigt, dass auch die Schweiz dabei mitwirkte:

### *Buchzensur*

Seit der Erfindung Gutenbergs um 1450 kontrollierten die jeweiligen Machthaber in allen Ländern die Bücher und verboten viele. Die Katholische Kirche erließ 1559 gar den Index librorum prohibitorum, das Verzeichnis der verbotenen Bücher, das erst 1966 nach dem Zweiten Vatikanischen Konzil aufgehoben wurde und zuletzt 6000 Bücher umfasste. Mit der Bücherverbrennung von 1933 demonstrierten die Nationalsozialisten auf widerwärtige Weise, dass sie Literatur, die ihrer Gesinnung nicht nahestand, nicht mehr duldeten. Auch die Schweiz übte während des Zweiten Weltkriegs eine Buchzensur aus, als deren

Hauptakteur der Berner Verleger Herbert Lang fungierte.<sup>3</sup> Noch heute werden vor allem rassistische Bücher polizeilich eingezogen.

### *Filmzensur*

Die Schweizer Kantone hatten das Recht, unsittliche, verrohende oder sonst anstößige Filme zu verbieten. Noch 1968 wurde «Das Wunder der Liebe» von Oswald Kolle in den einen Kantonen verboten, in anderen teilweise zensuriert, indem besonders anstößige Szenen herausgeschnitten werden mussten. Die Kantone schafften nach und nach die Filmzensur ab: Zürich, Luzern, Solothurn und Basel-Stadt 1971, Zug 1972, Tessin 1974, St. Gallen 1976, Freiburg 1977, Glarus 1979, Baselland und Waadt 1980 und Uri 2014.<sup>4</sup> Dies heißt aber nicht, dass die Kantone seither auf jegliche Regulierung verzichten. Sie bestimmen das Mindestalter für den Kinobesuch. Es existieren Kommissionen, die Filme identifizieren, die als jugendgefährdend gelten. Dabei hilft die Liste problematischer Filme, die der Schweizerische Video-Verband führt. Dieser wird meist schon branchenintern aktiv.

### *Plakatzensur*

Die Städte und Gemeinden können Plakate auf ihrem öffentlichen Boden verbieten.<sup>5</sup> Wenn sie es tun, dann geht es meist um sexistische oder rassistische Plakate. 2009 war das Plakat für die Minarettinitiative umstritten, das mit den zu Langstreckenraketen umgemodelten Minaretten und einer verummten Muslimin ein negatives Bild des Islam zeichnete. Die Städte



<sup>3</sup> Vgl. Keller 2009.

<sup>4</sup> Année politique suisse 1971: 174–175; 1972: 161; 1974: 169; 1976: 171; 1977: 170; 1979: 192; 1980: 191

<sup>5</sup> Vgl. beispielsweise «Verordnung über das Anbringen von Reklameanlagen im öffentlichen Grund» der Stadt Zürich vom 21. Mai 2008 ([https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/bewilligungen\\_und\\_beratung/aussenwerbung/varoeg.html](https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/bewilligungen_und_beratung/aussenwerbung/varoeg.html), 27.8.2014); «Réglement d'application de la loi sur les procédés de réclame» de la République et Canton de Genève ([http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg\\_f3\\_20p01.html](http://www.ge.ch/legislation/rsg/f/rsg_f3_20p01.html), 27.8.2014), Ville de Genève: Affichage sur domaine public (<http://www.ville-geneve.ch/themes/environnement-urbain-espaces-verts/usage-espace-public/procedes-publicitaires-enseignes/affichage/domaine-public/>, 27.8.2014).

Basel, Lausanne, Freiburg, Neuenburg, Yverdon, Nyon und Morges verboten es, während Zürich, Winterthur, Luzern, Biel, Genf, St. Gallen, Olten und Chur es zuließen. Die einen Städte gewichteten das Diskriminierungsverbot höher, die anderen die Meinungsäußerungsfreiheit.

### *Pressezensur*

In der Alten Eidgenossenschaft unterlagen Zeitungen der Zensur. Die erste Zeitung der Schweiz, die «Ordinari Zeitung» in Basel, die 1610 zu erscheinen begann, existierte nicht lange, denn als sie negativ über die Berner Regierung schrieb, wurde der Redaktor in den Turm gesteckt und die Zeitung geschlossen.<sup>6</sup> Erst die Helvetische Republik von 1798 führte mit der von Peter Ochs entworfenen Verfassung die Pressefreiheit ein. Doch das Direktorium – die helvetische Regierung – konnte damit nicht umgehen: Immer wieder ging es strafrechtlich gegen oppositionelle Zeitungen vor.<sup>7</sup> Wirkliche Pressefreiheit gewährten denn auch erst die «regenerierten», liberalen Kantone ab 1830, und erst mit der Bundesverfassung von 1848 galt die Pressefreiheit für den Gesamtstaat. Damit war aber die Zensur nicht für alle Zeiten gebannt: Bereits während des Ersten Weltkrieges überwachte der Staat die Presse, und im Zweiten Weltkrieg galt ein Zensurregime, das alles unterdrückte, was die faschistischen Nachbarländer allzu sehr reizen konnte.<sup>8</sup>

Die Pressefreiheit gilt heute als Gradmesser für die menschliche Freiheit überhaupt: Wo Pressefreiheit herrscht, sind auch die anderen Grundfreiheiten gewährleistet. Wer die individuellen Freiheiten der Menschen unterdrücken will, schränkt stets zuerst die Pressefreiheit ein. So geschieht es bei jedem Militärputsch. Im demokratischen Europa hingegen wird die Medienfreiheit gerade durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sehr weit ausgelegt.

---

<sup>6</sup> Weber 1933: 18.

<sup>7</sup> Weber 1933: 37–42.

<sup>8</sup> Vgl. Kreis 1973.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage: Ist damit Medienregulierung überhaupt vereinbar? Wieviel Regulierung verträgt die Demokratie? Wäre es nicht am besten, ganz auf Regulierung zu verzichten? Die Antwort ist: Nein. Denn ohne Regulierung würde sich der Mediensektor chaotisch entwickeln. Es gäbe Radio- und Fernsehsender, die sich um Frequenzen streiten. Es gäbe Journalisten, die jederzeit und überall ungestraft in die Privatsphäre der Menschen eingriffen. Es gäbe Lügen, die nicht richtiggestellt würden. Es gäbe Kunden, die den Kabelanschluss gratis, und andere, die ihn sündhaft teuer erhielten. Es gäbe Brutalos, Pornos und Horrorfilme, rassistische, sexistische und pornografische Werbung sowie aggressive Werbemethoden, ohne dass jemand dagegen einschreitet.

Man hat sich daher für eine Regulierung entschieden, die zurückhaltend ist und den Medienakteuren möglichst viel Freiheit belässt. Man setzt stark auf Selbstregulierung sowie auf Ko-Regulierung. Das Anliegen der Regulierung ist es, die Medienversorgung des Publikums zu garantieren, die Kanäle zu ordnen, den Jugendschutz zu gewährleisten, die Vielfalt zu sichern, die Individualrechte zu schützen und die Medienqualität zu fördern.

## 2 Ebenen der Medienregulierung

Die Medienregulierung in der Schweiz ist heute ein Konzert aus globalen, europäischen, nationalen sowie regional-lokalen Mitspielern. Die internationale Ebene wird immer wichtiger, die nationale bleibt nach wie vor die wichtigste, während die regional-lokale an Bedeutung verloren hat:

### *Globale Ebene*

Hier treffen die Akteure keine verbindlichen Entscheide, sondern koordinieren und empfehlen. Folgende Organisationen sind vor allem aktiv:

- a) International Telecommunication Union (ITU): Sie koordiniert Frequenzen und Satellitenpositionen und kümmert sich um die technische Standardisierung.
- b) World Intellectual Property Organization (WIPO): Sie schützt das geistige Eigentum und unterstützt die Durchsetzung von Urheberrechten.
- c) United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO): Sie beschäftigt sich mit Kommunikationsinfrastrukturen, namentlich in der Dritten Welt, mit Journalistenausbildung und mit der Förderung der kulturellen Vielfalt.
- d) World Trade Organization (WTO): Sie treibt das Dienstleistungsabkommen General Agreement on Trade in Services (GATS) voran, das eine Bedrohung darstellt für die gebührenfinanzierten Service public-Sender, weil ein freier Dienstleistungshandel keine Gebühren mehr zulässt. Mit dem General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) geht es um grenzüberschreitenden Handel von Büchern, Zeitungen, Zeitschriften und Filmen. Mit dem Agreement on Tra-

de-Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS) sollen die ökonomischen Rechte der Eigentümer auf Kosten der moralischen Rechte der Autoren gestärkt werden.<sup>9</sup>

- e) Internet Engineering Task Force und Internet Society (ISOC): Sie kümmern sich um die (freiwillige) Regulierung im Internet. Für technische Aspekte ist die Internet Corporation for Assigned Names and Numbers (ICANN) zuständig.<sup>10</sup>

### *Europäische Ebene*

1991 hat der Europarat das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF) verabschiedet, das allerdings heute weitgehend überholt ist durch die EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste. Diese gilt auch für die drei EWR-Staaten sowie die EU-Beitrittskandidaten und beeinflusst ebenfalls die Schweiz. Über diese Richtlinie zwang die EU die Schweiz, ihr Alkoholverbot am Fernsehen zu liberalisieren. Der Trend geht dahin, europaweit Mindeststandards durchzusetzen. Dem dient erstens die EU-Richtlinie. Zweitens koordiniert die European Regulators Group for Audiovisual Media Services (ERGA) die Regulierung innerhalb der EU. Drittens sorgt die European Platform of Regulation Authorities (EPRA) für den permanenten Austausch im Rahmen der europäischen Ländern auch über die EU hinaus – unter Einschluss von Staaten wie Armenien, Georgien, Moldawien, Ukraine, Israel oder Türkei – und damit für eine schrittweise Angleichung von Regeln und Praktiken.<sup>11</sup>

Ganz wichtig ist die vom Europarat verabschiedete Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK), die in Artikel 10 die Freiheit der Meinungsäußerung, welche die Medienfreiheit mitbeinhaltet, verankert.

---

<sup>9</sup> Vgl. Puppis 2007: 143–165

<sup>10</sup> Puppis 2007: 165–167.

<sup>11</sup> Wayland Bigler 2014: 13–21, vgl. Auch Holtz-Bacha 2006.

Sie durchzusetzen, ist Aufgabe des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg. Er legt die Presse- und Meinungsäußerungsfreiheit in der Regel weiter aus als das Schweizerische Bundesgericht. Darum haben sich Schweizer Journalisten in Straßburg schon mehrfach Rechte erstritten, die ihnen das Bundesgericht in Lausanne nicht gewähren wollte.

### *Nationale Ebene*

Auf nationaler Ebene reguliert der Bund Radio und Fernsehen, den Fernmeldemarkt sowie den Datenschutz und die Datensicherheit. Als das Bundesgericht festgestellt hatte, dass die Buchpreisbindung der gesetzlichen Grundlage entbehrt, schuf das Parlament ein entsprechendes Gesetz, das aber in der Volksabstimmung 2012 scheiterte. Damit wird der Buchmarkt nicht mehr reguliert. Der Bund kümmert sich indessen um die Filmförderung und um die Presseförderung. Die Presseförderung ist im Vergleich zu anderen Staaten relativ bescheiden und beschränkt sich auf verbilligte Posttaxen und eine reduzierte Mehrwertsteuer. Weil aber der Telekommunikationsmarkt und der Radio- und Fernsehmarkt sehr wichtig sind, ist auch die Regulierungskompetenz des Bundes bedeutsam.

### *Regional-lokale Ebene*

Die Kantone regulieren Filmvorführungen in Kinos. Sie können intervenieren, tun es aber sehr zurückhaltend. Vier Kantone, nämlich Bern, Solothurn, Basel-Stadt und Aargau, haben Medienförderungsartikel in ihre Verfassungen geschrieben, die sie aber nicht anwenden. Die Städte und Gemeinden sind zuständig, wenn es darum geht, über politisch oder gesellschaftlich anstößige Plakate zu entscheiden. Insgesamt ist die Regulierungskompetenz auf der regional-lokalen Ebene gering.

## 3 Strukturen der Medienregulierung

Wer ist in der Schweiz an der Medienregulierung beteiligt? Es lassen sich fünf Gruppen von Akteuren unterscheiden:

1. Medienregulierung durch Medienpolitik
2. Medienregulierung durch Gerichte
3. Medienregulierung durch abhängige Behörden
4. Medienregulierung durch unabhängige Behörden
5. Medienregulierung durch Selbstregulierung.

### 3.1 Medienregulierung durch Medienpolitik

Am Anfang jeder Regulierung steht die Medienpolitik. Denn zuerst muss definiert werden, ob reguliert wird, wer reguliert und welche Bereiche reguliert werden sollen. Diese Entscheide fällen die politisch zuständigen Organe. Am Prozess sind alle möglichen Akteure beteiligt: die Parteien, die Interessengruppen, die Medienunternehmen, die Kirchen, die sozialen Bewegungen, die Kantone, die Städte, die Universitäten, die Medien, die Verwaltung, die Regierung und das Parlament. Alles, was diese Gruppen an Vorschlägen und Verlautbarungen, an Vorstößen und Entwürfen zur Medienregulierung einbringen, gehört zur Medienpolitik. Nach Manuel Puppis ist daher «Medienpolitik jenes Handeln, welches auf die Herstellung und Durchsetzung allgemein verbindlicher Regeln und Entscheidungen über Medienorganisationen und die massenmediale öffentliche Kommunikation abzielt.»<sup>12</sup> Stärker auf Inhalte bezogen definierte Ulrich Saxer die Medienpolitik, indem er sie umschrieb als «die geordnete Summe der Maßnahmen, die darauf abzielen, den Massenmedien jenen notwendigen Raum an Freiheit und Unabhängigkeit vom Staat, von anderen gesellschaftlichen Machtgebilden oder von privaten Monopolen

<sup>12</sup> Puppis 2007: 34.

zu sichern, dessen sie bedürfen, um ihre publizistischen Funktionen angemessen und ungehindert erfüllen zu können.»<sup>13</sup> Grundlage der Medienpolitik in der Schweiz sind sechs Verfassungsartikel, nämlich Artikel 16, der die Meinungs- und Informationsfreiheit gewährleistet, Artikel 17, der die Medienfreiheit garantiert, Artikel 71, der die Filmförderung ermöglicht, Artikel 92, der das Post- und Fernmeldewesen regelt, Artikel 93, der Radio und Fernsehen ins Visier nimmt, und Artikel 96, der Aussagen zur Wettbewerbspolitik macht. Die Grundlage für Radio und Fernsehen gelangte 1984 erst im dritten Anlauf in die Bundesverfassung, nachdem die ersten beiden Versuche 1957 und 1976 gescheitert waren.<sup>14</sup>

Das Resultat der Medienpolitik sind Medienregulierungen, aber auch Mediennichtregulierungen und Medienderegulierungen. Gerade in der Schweiz lautete das Ergebnis vieler Bemühungen immer wieder, nichts zu tun. Das Parlament hat beispielsweise die direkte Presseförderung nach intensiven Vorstudien mehrfach abgelehnt. So entwarf der in Düsseldorf lehrende Kommunikationswissenschaftler Gerhard Vowe drei Modelle, die verschiedene Philosophien der Medienpolitik zum Ausdruck bringen:<sup>15</sup>

- a) Das *konservative Modell*, bei dem das Prinzip Sicherheit im Vordergrund steht. In diesem Modell will die Medienpolitik gesellschaftliche Risiken bewältigen und den erreichten Zustand sichern. Dieses Modell gilt beispielsweise für Deutschland, Frankreich, Österreich und die Schweiz.
- b) Das *liberale Modell*, bei dem das Prinzip Freiheit dominiert. Da will die Medienpolitik Spielräume für gesellschaftliche Gruppen öffnen und deren Entscheidungsmöglichkeiten erweitern. Es ist typisch für Großbritannien, die USA, Kanada und Australien.

---

<sup>13</sup> Saxer 1987: 260.

<sup>14</sup> Schmid 1993: 346.

<sup>15</sup> Vowe 1999: 403 ff.

- c) Das *demokratische Modell*, bei dem das Prinzip Gleichheit der Maßstab ist. Hier will die Medienpolitik die Unterschiede zwischen den gesellschaftlichen Gruppen abbauen und die Beteiligung Vierter an den Medien ermöglichen. Dieses Modell wird am ehesten umgesetzt in Schweden, Norwegen, Dänemark und Finnland.

In der Schweiz hat der Bundesrat 2013 ein neues Organ bestellt, das Vorarbeiten für die Medienpolitik leisten soll: Die Eidgenössische Medienkommission. Sie besteht aus 14 Mitgliedern, die aus der Kommunikationswissenschaft und aus der Medienbranche stammen, und wird vom Zürcher Kommunikationswissenschaftler Otfried Jarren präsiert. Ihre Aufgabe ist es, die Medienentwicklung zu beobachten und zu analysieren und Vorschläge zur künftigen Gestaltung des Mediensystems zu unterbreiten. Es ist ein typisches Organ der Ko-Regulierung.

### **3.2 Medienregulierung durch Gerichte**

Gerichte kommen oft nur dann zum Zug, wenn jemand klagt. So befassen sie sich denn jeweils bloß mit einem konkreten Einzelfall. Ihre Urteile sind aber vielfach grundsätzlicher Natur und setzen Maßstäbe, die über den konkreten Fall hinaus Signalwirkungen entfalten. Gerichte werden beispielsweise angerufen, wenn jemand eine für ihn schädliche Publikation verhindern will oder durch Medien angeblich eine Kreditschädigung erlitten hat (Zivilgerichte), wenn ein Geheimitverrat vermutet wird oder wenn Rassismus im Spiel ist (Strafgerichte), wenn eine Radio-, Fernseh- oder Fernmeldekonzession angefochten wird (Bundesverwaltungsgericht) oder wenn ein Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen weitergezogen wird (Bundesgericht). Dort, wo es um Freiheitsrechte geht, kann der ganze Instanzenzug durchlaufen werden – bis zum Bundesgericht und bis zum Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte. Die Gerichte regulieren, indem sie die Linien ziehen zwischen dem, was erlaubt ist, und dem, was nicht mehr geht.

### 3.3 Medienregulierung durch abhängige Behörden

Ein Teil der Medienregulierung läuft über Verwaltungsinstanzen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Von der Zuständigkeit der Gemeinden, über Plakataushänge zu entscheiden, und von jener der Kantone, Filmvorführungen allenfalls zu verbieten, war schon die Rede. Etwas ausführlicher muss jetzt das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) vorgestellt werden.

Das BAKOM ([www.bakom.admin.ch](http://www.bakom.admin.ch)) mit Sitz in Biel ist ein Amt des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Es ist also jenem Mitglied des Bundesrates unterstellt, das das UVEK leitet. Seit das BAKOM existiert, standen die Bundesräte Adolf Ogi (SVP), Moritz Leuenberger (SP) und Doris Leuthard (CVP) nacheinander an der UVEK-Spitze. International stellt das BAKOM eine Ausnahme dar, denn die Medienregulierungsbehörden sind in den europäischen Ländern praktisch durchweg regierungsunabhängig organisiert. In der Schweiz hingegen könnte die Regierung sehr stark in die Medienregulierung hineinwirken. Faktisch tut sie es nicht, vor allem weil die jeweils zuständigen Minister, trotz ihrer unterschiedlichen Parteifarbe, die Medienfreiheit stets hochgehalten haben.

Das BAKOM will als neutraler Akteur das Spiel der Marktkräfte gewährleisten. Zu seinen Aufgaben gehört es, den Radio- und Fernsehbereich zu regulieren, den Fernmeldemarkt im Auftrag der Kommunikationskommission zu betreuen, die Postpolitik gestalterisch vorzubereiten (und dabei das Problem der Presseförderung zu wälzen), alle Fragen der Medienpolitik zu bearbeiten und Medienforschung zu fördern.

### 3.4 Medienregulierung durch unabhängige Behörden

Neben dem BAKOM hat der Bund auch unabhängige Behörden mit Aufgaben der Medienregulierung betraut. Es sind drei: die Wettbewerbskommission (Weko), die Eidgenössische Kommunikationskommission (ComCom) und die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Die Mitglieder der drei Behörden werden vom Bundesrat gewählt, deren Aufgaben sind im Gesetz geregelt, aber in die Praxis mischt sich der Bundesrat nicht ein. Auch Parlament und Verwaltung können die konkrete Arbeit der drei Behörden nicht beeinflussen. Allerdings existieren dennoch durchaus Einwirkungsmöglichkeiten: Das Parlament kann im Gesetz die Aufgaben der drei Behörden umschreiben, sie folglich auch jederzeit ändern, also Kompetenzen hinzufügen oder wegnehmen. Und der Bundesrat kann über die Personen, die er wählt, einen gewissen Einfluss ausüben.

#### *Wettbewerbskommission*

Die Wettbewerbskommission ([www.weko.admin.ch](http://www.weko.admin.ch)) besteht aus 12 Mitgliedern, darunter in der Regel mehrheitlich Wirtschafts- und Rechtsprofessoren schweizerischer Universitäten. Sie wendet das Kartellgesetz an und befasst sich in diesem Zusammenhang auch mit dem Medienmarkt. Ziel ist es, möglichst Medienkonzentrationen zu verhindern.<sup>16</sup> Sie kann Fusionen oder Übernahmen verbieten, gerät dadurch aber oft in das Dilemma, durch ein Nein zu Fusionen die Titelvielfalt nicht zu retten, sondern möglicherweise die Einstellung eines Titels zu bewirken und damit größere Verluste von Arbeitsplätzen auszulösen. Die Wettbewerbskommission kann auch Bussen aussprechen. Sie tat es beispielsweise gegenüber der Schweizerischen Depeschagentur, die 1,88 Millionen Franken bezahlen musste, weil sie Exklusivrabatte gewährt hatte.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. Kellermüller 2007.

<sup>17</sup> <https://www.news.admin.ch/message/index.html?lang=de&msg-id=53861>

### *Eidgenössische Kommunikationskommission*

Die Kommunikationskommission ([www.concom.admin.ch](http://www.concom.admin.ch)) besteht aus sieben unabhängigen Sachverständigen. Sie reguliert den Fernmeldemarkt, vor allem durch Vergabe von Konzessionen für die Nutzung des Funkfrequenzspektrums, durch Erteilung der Grundversorgungskonzession, durch Festlegung der Zugangsbedingungen, durch Genehmigung der nationalen Nummerierungspläne und durch Regelung der Modalitäten der Nummernportabilität und der freien Wahl der Dienstanbieter. Die ComCom kann einzelne Aufgaben an das BAKOM delegieren.

### *Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen*

Die Unabhängige Beschwerdeinstanz ([www.ubi.admin.ch](http://www.ubi.admin.ch)) besteht aus neun nebenamtlichen Mitgliedern. Diese dürfen weder dem Parlament angehören noch in der Bundesverwaltung tätig sein, ebenso wenig dürfen sie in einem Arbeitsverhältnis stehen zu schweizerischen Radio- und Fernsehveranstaltern. Die UBI behandelt Beschwerden gegen Radio- und Fernsehsendungen schweizerischer Veranstalter. Ihr ist ein System von sprachregionalen Ombudsleuten vorgeschaltet, die teils für die SRG-Programme, teils für die Programme der Privaten zuständig sind.<sup>18</sup> Die Ombudsleute vermitteln und schlichten und geben eine Einschätzung ab, ob ihrer Ansicht nach das Programmrecht verletzt wurde, entscheiden aber nichts. Sie behandeln jährlich etwa 230 Fälle. Erst wenn das Verfahren vor der entsprechenden Ombudsstelle durchlaufen ist, kann Beschwerde bei der UBI erhoben werden. Wer von einer Sendung direkt betroffen ist, kann eine Individualbeschwerde erheben. Wer aus anderen Gründen an einer Sendung Anstoß nimmt, kann eine Popularbeschwerde einreichen; er muss dazu eine bestimmte Anzahl Unterschriften beibringen. Das Verfahren ist kostenlos. Die UBI verhandelt öffentlich. Sie klärt, ob sich das

<sup>18</sup> Erreichbarkeit: SRF: <http://www.srgd.ch/ueber-uns/ombudsstelle/>, [ombudsstelle@srgd.ch](mailto:ombudsstelle@srgd.ch); RTS: <http://www.rtsr.ch/organe-de-mediation>, [mediateur@rtsr.ch](mailto:mediateur@rtsr.ch); RSI: <http://www.corsi-rsi.ch/COR-SI/Il-mediatore-RSI>, [f.galli@swissonline.ch](mailto:f.galli@swissonline.ch); RTR: <http://interpresa.rtr.ch/interpresa/servetschs/servetsch-da-mediaziun.html>, [toni.hess@stv.gr.ch](mailto:toni.hess@stv.gr.ch); Swissinfo: <http://www.swissinfo.ch/ger/ombudsstelle/34558980>, [swissinfo-ombudsstelle@bluewin.ch](mailto:swissinfo-ombudsstelle@bluewin.ch); Private Deutschschweiz: <http://www.ombudsstelle-rtv.ch/>, [bruni@ombudsstelle-rtv.ch](mailto:bruni@ombudsstelle-rtv.ch); Private Suisse romande: <http://www.smn.ch/sulliger.php>, [ds@smn.ch](mailto:ds@smn.ch); Private Svizzera italiana: [rave.bott@bluewin.ch](mailto:rave.bott@bluewin.ch).

Publikum aufgrund der präsentierten Fakten eine eigene Meinung bilden konnte oder ob es manipuliert wurde. Wird eine Beschwerde gutgeheißen, muss der Sender berichten, was er vorkehrt, damit sich Ähnliches nicht wiederholt.

### 3.5 Medienregulierung durch Selbstregulierung

Im Bereich der Selbstregulierung haben sich vier Institutionen herausgebildet<sup>19</sup>: Erstens die Ombudsstellen der Medienunternehmen, zweitens der Schweizer Presserat, drittens die Schweizerische Lauterkeitskommission und viertens der Sanktionsausschuss des Schweizer Video-Verbandes. Alle diese Institutionen sind durch die Branche freiwillig eingerichtet worden.

Die Selbstregulierung hat den Vorteil, dass Fachleute über Fachleute urteilen und dass der Staat, gegen den sich die Pressefreiheit letztlich richtet, außen vor bleibt. Sie birgt allerdings die Gefahr, dass vieles unter dem Deckel bleibt und dass Fehler nicht streng geahndet werden, weil keine Krähe der andern ein Auge aushackt. Was tun die einzelnen Institutionen?

#### *Ombudsstellen*

Neben den vom Radio- und Fernsehgesetz vorgesehenen acht Ombudsstellen existieren weitere fünf, die durch Medienunternehmen eingesetzt wurden, nämlich je eine bei Tamedia Deutschschweiz, Tamedia Suisse romande, AZ-Medien, LZ-Medien und Springer Schweiz. Diese Ombudsleute agieren nicht nach einem einheitlichen Muster. Allen gemeinsam ist, dass sie Beschwerden entgegennehmen. Einzelne von ihnen äußern sich unter medienethischer Perspektive zu Beschwerdethemen im Hauptblatt des Unternehmens. Andere sorgen für den redaktionsinternen medienethischen Diskurs. Jedenfalls tragen sie durch ihr Wirken dazu bei, die Glaubwürdigkeit der betroffenen Medien zu stärken.<sup>20</sup>

<sup>19</sup> Vgl. Blum 2012.

<sup>20</sup> Erreichbarkeit: ombudsmann.tamedia@bluewin.ch, daniel.cornu@sr.tamedia.ch, ombudsstelle@az-medien.ch, andreas.zgraggen@luzernerzeitung.ch, Springer: derzeit vakant.

### *Schweizer Presserat*

Der Schweizer Presserat ([www.presserat.ch](http://www.presserat.ch)) wird von einer Stiftung getragen, in der vier Journalistenverbände (Impressum, SSM, Syndicom, Chefredaktoren), die Verleger (Verband Schweizer Presse) und die SRG vertreten sind. Im eigentlichen Presserat sitzen 21 Personen, von denen 15 Journalistinnen und Journalisten und sechs Publikumsvertreter sind. Wahlbehörde ist der Stiftungsrat. Der Presserat arbeitet in drei Kammern, die nach Sprachregionen geordnet sind. An seiner Spitze standen immer ehemalige Journalisten, zuletzt Peter Studer (früherer Chefredaktor des «Tages-Anzeigers» und des Schweizer Fernsehens) und Dominique von Burg (früherer Chefredaktor der «Tribune de Genève»). Bei seiner Arbeit stützt er sich auf den berufsethischen Kodex «Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten» und auf die dazu gehörenden Richtlinien. Er reagiert auf Beschwerden, greift aber auch selber Fälle auf. Er behandelt jährlich etwa 70 Fälle. Als Ergebnis seiner Verfahren veröffentlicht er Stellungnahmen, stellt also Öffentlichkeit her. Dies ist seine einzige Sanktionsmöglichkeit.

### *Schweizerische Lauterkeitskommission*

Die Lauterkeitskommission ([www.lauterkeit.ch](http://www.lauterkeit.ch)) besteht aus 24 Personen. Sie wird getragen und gewählt von der Stiftung der Schweizer Werbung für die Lauterkeit der kommerziellen Kommunikation. An ihrer Spitze standen in jüngster Zeit stets Parlamentsmitglieder, so Nationalrätin Doris Leuthard (CVP), Nationalrätin Pascale Bruderer (SP) und Nationalrätin Christine Bulliard (CVP). Sie befasst sich mit bezahlter Werbung (also mit Inseraten, Werbefilmen, Flyers, der Telefonwerbung) und stützt sich in ihren Entscheiden auf eigene Grundsätze. Dabei spielen die Inhalte und Darstellungen der Botschaften eine Rolle (wie beispielsweise Sexismus oder Rassismus) und die Methoden (wie etwa aggressive Verkaufsmethoden). Letztlich schützt die Kommission die Konsumierenden. Die Verfahren sind nicht kostenlos. Die Lauterkeitskommission behandelt jährlich etwa 100 Beschwerden und gibt Empfehlungen ab.

### *Sanktionsausschuss des Schweizer Video-Verbandes*

Der Schweizerische Video-Verband ([www.svv-video.ch](http://www.svv-video.ch)) hat einen sechsköpfigen unabhängigen Sanktionsausschuss eingesetzt, der über die Einhaltung des Verhaltenskodex «Movie Guide» wacht. Er kontrolliert insbesondere die Einhaltung des Jugendschutzes. Er kann Verwarnungen und Bussen aussprechen oder die Unterbrechung einer Warenlieferung veranlassen. Der Verband gibt auch die Liste problematischer Filme heraus.

## 4 Themen der Medienregulierung

Womit befasst sich die Medienregulierung? Es geht um Strukturen und um Inhalte. Die Strukturen werden vor allem über Konzessionen, Gebühren, Fördermassnahmen, Verbote und Bussen gesteuert, die Inhalte über vorherige oder nachträgliche Urteile, bis hin zu Strafurteilen.

### 4.1 Regulierung von Strukturen

#### *Konzessionen*

Im Bereich der Fernmeldedienste, Funknetze, Radio- und Fernsehveranstalter sind Konzessionen der staatlichen Behörden teils zwingend, teils nicht. Dort, wo die Konzessionen nicht zwingend sind, erhalten konzessionierte Marktteilnehmer eine Gegenleistung. So profitieren konzessionierte private Radio- und Fernsehveranstalter von Beiträgen aus dem Gebührentopf. Nicht konzessionierte Marktteilnehmer müssen ihre Aktivitäten den staatlichen Behörden melden.

#### *Gebühren*

Mit Gebühren wird der Service public im Rundfunkbereich finanziert, jedenfalls zum größten Teil. Sie können gleichzeitig für den Marktzutritt entscheidend sein: Wer keine Gebühren erhält und nicht in einer wirtschaftlichen starken Region sendet, hat in der Regel keine Chancen, im Markt zu bestehen. Teil der Medienpolitik und damit der Regulierung ist auch der Wechsel von der geräteabhängigen Gebührenerhebung zur haushaltabhängigen Gebührenerhebung.

#### *Fördermassnahmen*

Viele europäische Länder (etwa Österreich, Italien, Frankreich, Belgien, Niederlande, Luxemburg, Schweden, Norwegen, Dänemark oder Portugal) unterstützen die Presse direkt mit finanziellen Zuschüssen.

Die Schweizer Politik hat diese Möglichkeit immer wieder erwogen, aber regelmässig verworfen. Mittlerweile besteht eine gewisse Bereitschaft, stärker in die Ausbildung und in die Basisdienste zu investieren.

#### *Verbote und Bussen*

Alle Regulierungsbehörden, die über Strukturen entscheiden, können auch Verbote oder Bussen aussprechen. Diese Möglichkeiten haben das Bundesamt für Kommunikation, die Eidgenössische Kommunikationskommission und die Wettbewerbskommission.

## **4.2 Regulierung von Inhalten**

#### *Präventive Urteile*

Der Sanktionsausschuss des Video-Verbandes urteilt über Filme in der Regel, bevor sie in die Kinos oder in den Handel kommen. Was nicht gezeigt werden soll, weil die Horror-, Brutalo- oder Porno-Darstellungen als unerträglich und vor allem auch jugendgefährdend eingeschätzt werden, wird aus dem Verkehr gezogen. Im Bereich der Werbung bestehen generelle Verbote: In Radio und Fernsehen ist nicht jede Werbung erlaubt; Tabakwerbung ist generell verboten, beim Alkohol, bei der Politik und bei der Religion bestehen Einschränkungen.

#### *Nachträgliche Urteile*

Der Presserat, die UBI und die Lauterkeitskommission beurteilen Inhalte, nachdem sie veröffentlicht worden sind. Dieses Vorgehen würdigt die Pressefreiheit: Die Herstellung von Öffentlichkeit erhält Vorrang, erst nachträglich wird allenfalls festgestellt, dass Regeln verletzt worden sind. Die Feststellung eines Regelverstoßes soll aber dazu beitragen, dass der Fehler künftig vermieden wird. Auch im Bereich der Werbung sind nachträgliche Maßnahmen möglich, dann nämlich, wenn in Radio oder Fernsehen die Werberichtlinien missachtet werden: Dann kann das Bundesamt für Kommunikation einschreiten.

## 5 Fazit

Die schweizerische Medienregulierung ist zurückhaltend; sie hat vor allem den Zweck, die Medienlandschaft zu ordnen, den Service public sicherzustellen, unnötige Experimente zu vermeiden und die Medienfreiheit zu schützen. Sie arbeitet daher mit zahlreichen Gremien, die in etlichen Fällen durch die Branche eingesetzt wurden. Sie setzt auf Selbstregulierung und Co-Regulierung und sie baut mehr auf Empfehlungen und Ermahnungen als auf Verbote und Strafen. Nach wie vor fallen die meisten Entscheide auf nationaler Ebene, immer wichtiger aber wird der Einfluss der europäischen Ebene.

## Literatur

Année politique suisse. Schweizerische Politik.

Jahresbände 1965–2012. Bern: Institut für Politikwissenschaft.

Blum, Roger (2012): Die publizistischen Linienrichter. Chancen und Gefahren der Medienkontrolle. In: Springer, Nina/ Johannes Raabe/ Hannes Haas/ Wolfgang Eichhorn (Hrsg.): Medien und Journalismus im 21. Jahrhundert. Konstanz: UVK, S. 349–375.

Donges, Patrick (Hrsg., 2007): Von der Medienpolitik zu Media Governance? Köln: Herbert von Halem Verlag.

Holtz-Bacha, Christina (2006): Medienpolitik für Europa. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Keller, Stefan Andreas (2009): Im Gebiet des Unneutralen. Schweizerische Buchzensur im Zweiten Weltkrieg zwischen Nationalsozialismus und Geistiger Landesverteidigung. Zürich: Chronos.

Kellermüller, Hanspeter (2007): Staatliche Massnahmen gegen Medienkonzentration. Zürich: Schulthess.

Kreis, Georg (1973): Zensur und Selbstzensur. Die schweizerische Pressepolitik im Zweiten Weltkrieg. Frauenfeld: Huber.

Maletzke, Gerhard (1963): Psychologie der Massenkommunikation. Hamburg: Hans Bredow-Institut.

Puppis, Manuel (2007): Einführung in die Medienpolitik. Konstanz: UVK.

Saxer, Ulrich (1987): Medienpolitik: Der Fall Schweiz. In: Massenmedien und Kommunikationswissenschaft in der Schweiz. Zürich: Schulthess, S. 259ff.

Schmid, Gerhard (1993): Bildungspolitik, Forschungspolitik, Kulturpolitik, Medienpolitik. In: Schmid, Gerhard (Hrsg.): Handbuch Politisches System der Schweiz Bd. 4: Politikbereiche. Bern: Haupt, S. 301–372.

Vowe, Gerhard (1999): Medienpolitik zwischen Freiheit, Gleichheit und Sicherheit. In: «Publizistik» 1999/4, S. 395–415.

Wayland Bigler, Nancy (2014): Medienregulierung im digitalen Raum. Standortbestimmung und Ausblick in die hybride Welt. Referat an der Medienrechtstagung vom 14. Mai 2014 in Zürich.

Weber, Karl (1933): Die Entwicklung der politischen Presse in der Schweiz. In: Die Schweizer Presse. Festschrift zum 50jährigen Jubiläum des Vereins der Schweizer Presse. Luzern: Buchdruckerei Keller & Co. AG, S. 5–103.





# **Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen und ihre Rechtsprechung**

Pierre Rieder



## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Die Medienfreiheit und ihre Schranken</b>	<b>41</b>
1.1	Die Medienfreiheit	41
1.2	Die Schranken der Medienfreiheit	41
1.3	Besonderheiten der elektronischen Medien	43
<b>2</b>	<b>Die UBI</b>	<b>45</b>
2.1	Chronologie	45
2.1.1	Übersicht	45
2.1.2	Entstehungsgeschichte	45
2.1.3	Erstes Radio- und Fernsehgesetz von 1991	46
2.1.4	Totalrevision des Radio- und Fernsehgesetzes von 2006	47
2.1.5	Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes von 2014	48
2.2	Wahl und Zusammensetzung der UBI	49
2.3	Organisation	49
2.4	Aufgaben	50
2.5	Die UBI im europäischen Vergleich	52
<b>3</b>	<b>Das Beschwerdeverfahren vor der UBI</b>	<b>54</b>
3.1	Die drei Stufen des Aufsichtsverfahrens	54
3.2	Beschwerdebefugnis	55
3.3	Ablauf des Beschwerdeverfahrens	57
3.4	Rechte der Verfahrensbeteiligten	59
3.5	Kostenlosigkeit des Beschwerdeverfahrens	59
3.6	Verfahren nach festgestellten Rechtsverletzungen	60
<b>4</b>	<b>Rechtsprechung</b>	<b>62</b>
4.1	Grundsätzliches	62
4.2	Programmautonomie	63
4.3	Sachgerechtigkeitsgebot	64
4.3.1	Grundsätze	64

4.3.2	Informationsgehalt	66
4.3.3	Nachrichtensendungen	67
4.3.4	Hintergrundsendungen	68
4.3.5	Diskussionssendungen	68
4.3.6	Schwere Vorwürfe – anwaltschaftlicher Journalismus	69
4.3.7	Berichterstattung über laufende Strafverfahren – Unschuldsvermutung	71
4.3.8	Wahl- und Abstimmungssendungen	72
4.3.9	Meinungsumfragen	74
4.3.10	Sonderfall: Unentgeltliche Schleichwerbung	75
4.4	Vielfaltsgebot	76
4.5	Beachtung der Grundrechte	78
4.5.1	Grundsätze	78
4.5.2	Satire	79
4.5.3	Religiöse Gefühle	80
4.5.4	Gewaltverharmlosung und -verherrlichung	80
4.5.5	Öffentliche Sittlichkeit	82
4.5.6	Achtung der Menschenwürde	83
4.5.7	Diskriminierungsverbot	83
4.6	Öffentliche Sicherheit	84
4.7	Kinder- und Jugendschutz	85
4.8	Verweigerung des Zugangs zum Programm	87
4.8.1	Grundsatz	87
4.8.2	Redaktionelle Sendungen	88
4.8.3	Werbung	89
<b>5</b>	<b>Beanstandete Sendungen und Beschwerdegründe im Überblick</b>	<b>91</b>
<b>6</b>	<b>Ausblick</b>	<b>93</b>
	<b>Anhänge</b>	<b>95</b>
	Merkblatt für Beanstandungen und Beschwerden	96
	Literatur	100

# 1 Die Medienfreiheit und ihre Schranken

## 1.1 Die Medienfreiheit

Die Medienfreiheit ist für eine Demokratie von zentraler Bedeutung. Sie sichert den ungehinderten Fluss von Nachrichten und den freien Meinungsaustausch in den Massenmedien wie Presse, Radio, Fernsehen sowie Online-Angeboten.

In Artikel 17 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist die Medienfreiheit ausdrücklich verankert. Sie umfasst den ganzen Arbeitsprozess von der Recherche bis zur Verbreitung. Staatliche Zensur ist untersagt und der Schutz des Redaktionsgeheimnisses im Sinne eines Quellenschutzes gewährleistet.

Im Rahmen der für die Schweiz verbindlichen Konvention des Europarats zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) bildet die Medienfreiheit einen wichtigen Teil der in Artikel 10 statuierten Meinungsäusserungsfreiheit.

Den häufig als vierte Gewalt bezeichneten Medien kommt als Informationsträger eine bedeutende Rolle im demokratischen Rechtsstaat zu. Regelmässig wird zudem auf ihre Wächterfunktion («public watchdog») gegenüber politischen Behörden, Wirtschaft und anderen Machtträgern hingewiesen, indem die Medien diese kontrollieren.

## 1.2 Die Schranken der Medienfreiheit

Medienpublikationen können andere schutzwürdige Interessen berühren. Die Medienfreiheit gilt deshalb nicht unbegrenzt. Eingriffe in dieses Grundrecht sind jedoch nur erlaubt, soweit sie die in der

Bundesverfassung (Artikel 36) bzw. in der Europäischen Menschenrechtskonvention (Artikel 10 Absatz 2) definierten Anforderungen erfüllen. Einschränkungen der Medienfreiheit bedürfen zwingend einer gesetzlichen Grundlage. Solche bestehen namentlich im Straf- und Zivilgesetzbuch, im Bundesgesetz über den unlauteren Wettbewerb sowie im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen.

Das Strafgesetzbuch enthält zahlreiche für Medienpublikationen erhebliche Normen. So beinhaltet es Bestimmungen zum Schutz der Ehre und des individuellen Geheim- und Privatbereichs, die zum grossen Teil nur auf Antrag hin verfolgt werden. Im Zusammenhang mit dem öffentlichen Geheimnisschutz entfachen die Regelungen über die Veröffentlichung amtlich geheimer Verhandlungen und über die Verletzung des Amtsgeheimnisses immer wieder Kontroversen. Das Strafgesetzbuch enthält ebenfalls Bestimmungen zur Pornographie, zu Gewaltdarstellungen («Brutalos») sowie zur Rassendiskriminierung. Bei Mediendelikten haftet im Rahmen der vorgesehenen Kaskadenhaftung grundsätzlich der Autor, subsidiär der Redaktor bzw. die verantwortliche Person. Die erwähnten Delikte sehen als Strafmass Freiheitsstrafen und/oder Bussen bzw. Geldstrafen vor.

Zivilrechtlich steht der Persönlichkeitsschutz im Vordergrund. Gegen persönlichkeitsverletzende Medienpublikationen stehen den Betroffenen mehrere Klagen offen. Eine Gegendarstellung, eine Berichtigung, die Publikation des Urteils oder finanzielle Ansprüche wie Schadenersatz, Genugtuung und Gewinnherausgabe können etwa Folge einer zivilrechtlichen Persönlichkeitsverletzung sein. Im Rahmen des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes sind auch vorsorgliche Massnahmen und insbesondere vorsorgliche Publikationsverbote möglich. Generell besteht jedoch bei entsprechenden zivilrechtlichen Klagen ein Kostenrisiko.

Falsche, irreführende oder unnötig verletzende Medieninhalte können ausserdem die wirtschaftlichen Interessen von Marktteilnehmern

berühren. Das Gesetz über unlauteren Wettbewerb stellt Betroffenen sowohl zivil- wie auch strafrechtliche Rechtsbehelfe zur Verfügung, um dagegen vorzugehen.

Radio und Fernsehen sind einem speziellem Recht unterworfen. So regelt das auch für die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) relevante Bundesgesetz über Radio und Fernsehen namentlich die Veranstaltung von schweizerischen Radio- und Fernsehprogrammen sowie die Aufsicht über sie. Es sieht inhaltliche Grundsätze für Programme vor und normiert die Werbung.

Neben staatlichen Vorschriften betreffen auch Selbstregulierungen Medieninhalte. Medienethische Grundsätze finden sich in der «Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten» des Schweizer Presserats. Die Kommunikationsbranche sieht eine Selbstkontrolle durch die Schweizerische Lauterkeitskommission auf der Grundlage von eigenen Richtlinien vor.

### **1.3 Besonderheiten der elektronischen Medien**

Der Umstand, dass Inhalte von Radio und Fernsehen im Gegensatz zur Presse in einem separaten Erlass normiert sind, stellt keine schweizerische Besonderheit dar. Eine entsprechende Differenzierung kennen die meisten europäischen Staaten. Dafür gibt es historische, technische, psychologische und wirtschaftliche Gründe. Das lange Zeit zentrale Argument der Knappheit der Frequenzen gilt es heute aufgrund der neuen digitalen Verbreitungstechniken zu relativieren. Die unmittelbare und starke Wirkung der audiovisuellen Medien auf das Publikum wird vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte und dem Bundesgericht anerkannt. Trotz neuer Medien ist die Nutzung von Radio und Fernsehen in der Schweiz wie auch in den anderen europäischen Staaten nach wie vor beträchtlich. Im Vergleich zur Presse lassen sich schliesslich erhebliche Unterschiede bei

der Finanzierung feststellen: Die Empfangsgebühren, welche in der Schweiz für den Radio- und Fernsehkonsum zu entrichten sind, stellen die Haupteinnahmequelle der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) dar, die einen Service public zu erfüllen hat. Mit ihren Zweigniederlassungen Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), Radio Télévision Suisse (RTS), Radiotelevisione svizzera (RSI) und Radiotelevision Svizra Rumantscha (RTR) verfügt sie in allen Schweizer Sprachregionen über eine starke Marktstellung. Auch regional oder lokal tätige konzessionierte private Radio- und Fernsehveranstalter mit einem Leistungsauftrag erhalten einen Anteil am Ertrag dieser Empfangsgebühren.

## 2 Die UBI

### 2.1 Chronologie

#### 2.1.1 Übersicht

Im Rahmen ihrer dreissigjährigen Tätigkeit hat die UBI, nacheinander präsidiert vom Publizisten Oskar Reck, vom Rechtswissenschaftler Jörg Paul Müller, vom Journalisten Bernard Béguin, vom Journalisten und Politiker Felix Auer, von der Juristin Ursula Nordmann, vom Journalisten und Medienrechtler Denis Barrelet, von der Rechtsanwältin Regula Bähler (interimistisch) sowie vom Journalisten und Medienwissenschaftler Roger Blum, fast 700, teilweise sehr umfangreiche Beschwerdeverfahren erledigt.

#### 2.1.2 Entstehungsgeschichte

Die UBI existiert seit dem 1. Februar 1984. Schon davor bestand eine Aufsicht über die Radio- und Fernsehprogramme der SRG, welche damals die einzige Schweizer Rundfunkveranstalterin war. Es gab sowohl ein SRG-internes Beschwerdewesen als auch eine Beschwerdemöglichkeit beim zuständigen Departement, dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement und damit dem Vorläufer des heutigen Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK). Der Mangel beider Regelungen lag darin, dass die Aufsicht durch den Veranstalter selber bzw. durch den Staat wahrgenommen wurde. Das Parlament stimmte deshalb einer Motion des damaligen Ständerats Odilo Guntern zu, welche folgenden Wortlaut hatte. «Der Bundesrat wird ersucht, unverzüglich (ohne Rücksicht auf den zeitlichen Verlauf der Verfassungsgrundlage) eine staats- und verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen zu schaffen.» Die Zustimmung erfolgte im Übr-

gen gegen den Willen des Bundesrats, welcher zwar nicht gegen die Schaffung einer unabhängigen Programmaufsicht war, sie aber im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren und nach Annahme des Verfassungsartikels für den Radio- und Fernsbereich realisieren wollte. Das Misstrauen gegen die als zu mächtig erachtete SRG dürfte für die Eile des Parlaments ausschlaggebend gewesen sein.

Die Einsetzung der UBI beruhte auf einem Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1983. Darin wurden die Aufgaben der UBI – die Behandlung von Beanstandungen gegen ausgestrahlte Sendungen – und die Organisation – neun vom Bundesrat im Nebenamt gewählte Mitglieder – festgeschrieben. In der Botschaft zum befristeten Bundesbeschluss wies der Bundesrat auf die staats- und medienpolitischen Gründe hin, welche für eine verwaltungsunabhängige Aufsicht über den sensiblen Bereich der Radio- und Fernsehprogramme sprachen. Ein Einfluss auf die Programmgestaltung durch die Verwaltung sollte vermieden und damit eine «unabhängige gesellschaftliche Meinungsbildung» ermöglicht werden. Die Schaffung einer verwaltungsunabhängigen Programmaufsicht begründete der Bundesrat überdies mit der besonderen Wirkung der elektronischen Medien und der damit verbundenen Missbrauchsgefahr, welche einen Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit rechtfertigte. Die Möglichkeit von Beanstandungen von Sendungen war nicht als Rechtsschutz für den Einzelnen gedacht, sondern zur «Überprüfung von Sendungen im Interesse der Öffentlichkeit und ihrer ungehinderten Willensbildung als wichtiges Element der Demokratie». Neben dem Schutz des Publikums vor unzulässigen Sendungen sollte der UBI aber auch die Aufgabe zukommen, «die Veranstalter und die Programmschaffenden vor ungerechtfertigten Angriffen zu schützen».

### **2.1.3 Erstes Radio- und Fernsehgesetz von 1991**

Der Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen wurde in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1984 gutgeheissen. Absatz 5 der

Bestimmung lautete wie folgt: «Der Bund schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz». Die Programmaufsicht der UBI wurde damit nachträglich verfassungsrechtlich verankert. Der Verfassungsartikel bildete den Anstoss, ein erstes Radio- und Fernsehgesetz auszuarbeiten, welches am 21. Juni 1991 verabschiedet wurde.

Der Bundesrat befand, dass sich die Regelung im befristeten Bundesbeschluss bewährt habe. Das Verfahren sollte weiterhin möglichst einfach sein. Es gehe dabei in erster Linie um das Interesse an korrekten Sendungen und nicht um den Schutz privater Interessen, wofür andere Rechtsbehelfe und insbesondere das Zivilrecht zur Verfügung stünden. Im Rahmen der parlamentarischen Debatte erfuhr das System der Programmaufsicht aber wesentliche Änderungen mit der Einsetzung von der UBI vorgelagerten Ombudsstellen sowie der Möglichkeit des direkten Weiterzugs von UBI-Entscheiden an das Bundesgericht.

#### **2.1.4 Totalrevision des Radio- und Fernsehgesetzes von 2006**

Am 18. April 1999 stimmte das Schweizer Volk einer neuen nachgeführten Bundesverfassung zu. Der für die Programmaufsicht relevante Passus in Artikel 93 Absatz 5 sieht vor: «Programmbeschwerden können einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vorgelegt werden.»

Artikel 93 bildet seither die Verfassungsgrundlage für den Rundfunk und diente als Grundlage für den Entwurf des Bundesrats vom 18. Dezember 2002 für ein totalrevidiertes Radio- und Fernsehgesetz. Die Landesregierung wies in der entsprechenden Botschaft darauf hin, dass die technologische und wirtschaftliche Entwicklung sowie die Internationalisierung die bisherigen Regelungen in Frage stellten. Der Entwurf des Bundesrats sah unter anderem eine Neuordnung der Behördenorganisation vor. Aufgrund der Konvergenz sollte künftig eine einzige, unabhängige Behörde für die Bereiche Rundfunk und Telekommunikation zuständig sein. Eine besondere Kammer dieser neu-

en Kommission hätte die Aufgaben der UBI übernommen. Die Räte lehnten jedoch die Bildung einer entsprechenden «Kommission für Fernmeldewesen und elektronische Medien» ab und beharrten auf der bisherigen Behördenorganisation mit dem Bundesamt für Kommunikation, welches dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation unterstellt ist, und der verwaltungsunabhängigen UBI. Auch ein Vorschlag aus dem Ständerat, die Aufsicht über die Werbung vom Bundesamt auf die UBI zu übertragen, unterlag schliesslich.

Das Radio- und Fernsehgesetz von 2006 sowie die Ausführungsverordnung führten trotzdem zu einigen für die UBI und das Beschwerdeverfahren wichtigen Änderungen. So hat die UBI neben Programmbeschwerden nun ebenfalls Beschwerden gegen die Verweigerung des Zugangs zum Programm zu beurteilen. Das totalrevidierte Gesetz sieht überdies vor, dass die Beratungen der UBI öffentlich sind und die Bestimmungen des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren auf die Beschwerdeverfahren vor der UBI grundsätzlich anwendbar sind. Neu verfügt die UBI schliesslich über Kompetenzen bei der Wahl und Aufsicht von Ombudsstellen sowie zur Androhung und zum Aussprechen von Verwaltungsanktionen.

### **2.1.5 Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes von 2014**

2014 beschloss das Parlament eine Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes. Das Datum des Inkrafttretens stand bei der Redaktion dieser Broschüre noch nicht fest. Aufgrund eines Referendums wird das Schweizer Volk wahrscheinlich noch über diese Vorlage zu befinden haben. Diese Teilrevision hätte auch Auswirkungen auf den Zuständigkeitsbereich der UBI. Ihr soll nämlich die Aufsicht über das übrige publizistische Angebot der SRG übertragen werden, welche bis anhin dem Bundesamt für Kommunikation obliegt. Demnach könnten nach Inkrafttreten der Teilrevision auch Beschwerden gegen Inhalte des Online-Angebots der SRG, des Teletextes oder hybrider

Fernsehdienste bei der UBI erhoben werden. Die erst durch das Gesetz von 2006 eingeführte Sanktionskompetenz für die UBI würde wieder aufgehoben. Die entsprechenden Regeln widersprechen der Europäischen Menschenrechtskonvention und sind aus diversen Gründen ohnehin toter Buchstabe geblieben. Mit der Einführung der Beschwerdemöglichkeit für ausländische Personen, welche von einer Sendung oder einer Zugangsverweigerung direkt betroffen sind, würde die Teilrevision eine Lücke im bisherigen Recht schliessen.

## **2.2 Wahl und Zusammensetzung der UBI**

Der Bundesrat wählt die neun nebenamtlich tätigen Mitglieder der UBI jeweils auf vier Jahre und bestimmt den Präsidenten oder die Präsidentin. Die Amtsdauer für UBI-Mitglieder ist insgesamt auf 12 Jahre beschränkt. Bei der Wahl muss der Bundesrat dafür sorgen, dass beide Geschlechter und die verschiedenen Sprachregionen angemessen vertreten sind. Entscheidend ist im Übrigen, dass es sich um Sachverständige handelt. Die Mitglieder der UBI üben regelmässig eine juristische und/oder medienpezifische berufliche Haupttätigkeit aus. Um Unvereinbarkeiten zu vermeiden, darf ein UBI-Mitglied aber nicht in einem Arbeitsverhältnis zu einem Programmveranstalter stehen oder einem seiner Organe angehören. Auch Mitglieder der Bundesversammlung und Angestellte des Bundes sind nicht wählbar. Im Gegensatz zu früheren Jahren spielt die parteipolitische Zugehörigkeit bei der Bestimmung von UBI-Mitgliedern keine Rolle mehr.

## **2.3 Organisation**

Die UBI ist eine ausserparlamentarische Kommission des Bundes mit Sitz in Bern. Sie organisiert sich selbst. In einem vom Bundesrat genehmigten Geschäftsreglement hält sie wichtige Grundsätze ihrer Organisation fest. Das betrifft etwa die Aufgaben des Präsi-

denten bzw. der Präsidentin und des Sekretariats, die Arbeitsverteilung unter den Mitgliedern und Regeln zur Beschlussfassung. Bei Stimmengleichheit verfügt der Präsident oder die Präsidentin über den Stichentscheid. Das Bundesgericht hat diese Bestimmung für die seltenen Pattsituationen als verfassungskonform erachtet.

Die UBI ist zwar gerichtsähnlich ausgestaltet. So funktioniert sie nach dem Referentenprinzip, in dem jeweils ein Mitglied über eine Beschwerde Bericht erstattet und Antrag stellt. Das Bundesgericht ist aber insbesondere aufgrund des Aufgabenbereichs der UBI zum Schluss gekommen, dass diese eher eine Aufsichtsbehörde als ein klassisches Gericht bzw. eine gerichtliche Behörde darstellt. Diese Feststellung ist vor allem für den Umfang der Verfahrensrechte der Beteiligten bedeutsam.

Das aus drei Personen mit 180 Stellenprozenten zusammengesetzte Sekretariat der UBI begleitet die Geschäfte der UBI fachlich und administrativ. Namentlich instruiert es die Beschwerdeverfahren, redigiert die Entscheide und vertritt die UBI gegenüber der Bundesverwaltung. Bei den Beratungen wirkt es mit beratender Stimme mit.

Administrativ ist die UBI dem Generalsekretariat des Eidgenössischen Departments für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation angegliedert. Zusammen mit anderen ebenfalls dem Departement zugeordneten ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes gehört sie zu den Regulierungsbehörden Infrastruktur, die rechnermässig zusammengefasst wurden. Die für die Erfüllung der UBI notwendigen Personal- und Sachmittel werden vom Generalsekretariat des Departements bereit gestellt, welches auch das Rechnungswesen der UBI besorgt.

## **2.4 Aufgaben**

Die UBI hat Beschwerden gegen ausgestrahlte Radio- und Fernsehsendungen (Programmbeschwerden) sowie gegen die Verweigerung des

Zugangs zu Radio- und Fernsehprogrammen (Zugangsbeschwerden) zu behandeln. Die Programme aller schweizerischer Veranstalter – nationale, regionale oder lokale – fallen in ihren Zuständigkeitsbereich, unabhängig davon, ob diese über eine Konzession verfügen oder nicht. Mit dem Inkrafttreten des Radio- und Fernsehgesetzes von 2014 wird die UBI zusätzlich über Beschwerden gegen das übrige publizistische Angebot der SRG befinden können. Generell kann die UBI aber nur auf Beschwerde hin tätig werden und nicht von Amtes wegen.

Eine weitere Aufgabe der UBI besteht in der Bestimmung der Verantwortlichen von drei sprachregional getrennten Ombudsstellen. Diese behandeln Beanstandungen gegen Programminhalte aller Radio- und Fernsehveranstalter mit Ausnahme von solchen der SRG. Die Aufsicht über sie obliegt ebenfalls der UBI. Mit den Ombudsstellen aller schweizerischen Radio- und Fernsehveranstaltern trifft sich die UBI einmal jährlich.

Dem Bundesrat hat die UBI jährlich einen Tätigkeitsbericht zu erstatten. Nach Kenntnisnahme durch den Bundesrat veröffentlicht die UBI ihren Tätigkeitsbericht in allen vier Landessprachen. Ein zentraler Bestandteil ihrer Öffentlichkeitsarbeit bildet ihre Website.

Einmal jährlich berät die UBI ausserhalb von Bern, jeweils in einer anderen Region der Schweiz. Dabei führt sie jeweils eine Medienkonferenz durch, bei der sie über ihre Funktion und ihre Tätigkeiten orientiert. Zudem besucht sie in der Region ansässige Radio- und Fernsehveranstalter.

Die Transparenz über ihre Tätigkeit hat die UBI bereits aus eigenem Antrieb vergrössert, bevor das Radio- und Fernsehgesetz von 2006 die Öffentlichkeit ihrer Beratungen vorschrieb. So publiziert sie schon seit 1998 alle ihre Entscheide in einer Datenbank auf ihrer Website. In ihren Entscheiden weist sie auf das Stimmenverhältnis bei den Beschwerdeentscheiden und veröffentlicht abweichende Meinungen, falls mindestens drei Mitglieder dies verlangen.

## 2.5 Die UBI im europäischen Vergleich

Der UBI kommt im europäischen Vergleich in mehrfacher Hinsicht eine Sonderrolle zu. So bildet die Programmaufsicht in anderen Ländern meist Teil des Aufgabenbereichs der generell für den Rundfunk zuständigen Behörden und wird nicht durch eine separate gerichtsähnliche Instanz wie die UBI ausgeübt. Teilweise handelt es sich dabei wie in Grossbritannien und Italien um eine Organisation, welche ebenfalls für die Telekommunikation zuständig ist, um der zunehmenden Konvergenz auf diesen Märkten Rechnung zu tragen. Grossen Wert wird aber im europäischen Rahmen (Europäische Union, Europarat) darauf gelegt, dass die für den Rundfunk zuständigen Behörden unabhängig von Regierung und Verwaltung sind. Die UBI ist seit 1996 Mitglied der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA), einer unabhängigen Organisation von europäischen Rundfunkbehörden, bei welcher der Meinungs- und Informationsaustausch im Vordergrund steht.

Auch hinsichtlich des Verfahrens und der Zuständigkeiten ist die Regelung in der Schweiz im europäischen Vergleich atypisch. So kann die UBI nur aufgrund von formell gültigen Beschwerden tätig werden und kann auch bei Verletzung von einschlägigen Bestimmungen faktisch keine Sanktionen gegen fehlbare Veranstalter aussprechen. Die Radio- und Fernsehkonsumenten entscheiden in der Schweiz damit, welche Sendungen die UBI zu überprüfen hat. Die für die Programmaufsicht in anderen europäischen Ländern zuständigen Behörden werden dagegen in der Regel von Amtes wegen tätig und sanktionieren Verstösse gegen Programmbestimmungen teilweise mit beträchtlichen Geldstrafen oder sogar Sendeverboten. Im Gegensatz zur Schweiz haben jedoch Personen, die eine Anzeige oder Beschwerde gegen eine Radio- oder Fernsehsendung erheben, nicht den Anspruch auf einen rechtskräftigen Entscheid durch die zuständige Behörde. Ferner geht in der Schweiz im Vergleich zu den meisten anderen europäischen Ländern die im Sachgerechtigkeitsgebot ver-

ankerte Sicherung der freien Meinungsbildung weiter, zumal sie die Informationssendungen von allen in den Geltungsbereich des Radio- und Fernsehgesetzes fallenden Programmveranstaltern betrifft und nicht nur einzelne politische Sendungen oder bestimmte Perioden vor Wahlen. Diese Betonung der Sicherung der freien Meinungsbildung des Publikums in der Schweiz als zentrale Aufgabe der Programmaufsicht wird denn auch vom Bundesrat in seinen Botschaften zu Gesetzesvorhaben und vom Bundesgericht in seiner Rechtsprechung immer wieder hervorgehoben.

Während sich der Geltungsbereich der Rundfunkgesetzgebung in der Schweiz auf klassische Radio- und Fernsehprogramme – lineare Angebote – beschränkt, hat die Europäische Union aufgrund der rasanten technologischen Entwicklung und des sich damit veränderten Konsumverhaltens ihre für die Mitgliedstaaten verbindliche Richtlinie 2007 revidiert. Die frühere Fernsehrichtlinie aus dem Jahre 1989 wurde durch die Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste ersetzt und der Geltungsbereich auf zusätzliche audiovisuelle Medieninhalte wie Abrufdienste (Video on demand) erweitert.

## 3 Das Beschwerdeverfahren vor der UBI

### 3.1 Die drei Stufen des Aufsichtsverfahrens

Eine Beanstandung gegen eine Radio- oder Fernsehsendung oder gegen den verweigerten Zugang zum Programm ist bei der zuständigen Ombudsstelle einzureichen. Sie hat schriftlich und mit kurzer Begründung innert 20 Tagen nach Ausstrahlung bzw. nach Ablehnung des Gesuchs um Zugang zum Programm zu erfolgen. Die Ombudsstellen, welchen eine Vermittlungs- und Schlichtungsfunktion zukommt, sollten eine Beanstandung in 40 Tagen erledigen. Im Rahmen eines schriftlichen Berichts haben sie die Beteiligten über die Ergebnisse ihrer Abklärungen zu orientieren. Es stehen ihnen verschiedene Möglichkeiten zu, um die Beanstandung zu erledigen, wie etwa eine persönliche Analyse des Falls, eine Schlichtungsverhandlung mit den Beteiligten oder die Abgabe von Empfehlungen an den Programmveranstalter. Die Ombudsstellen haben keine Entscheidungs- und Weisungsbefugnis. Ihr Schlussbericht stellt denn auch keine anfechtbare Verfügung dar. Die Ombudsstellen nehmen in der Aufsicht über Radio- und Fernsehsendungen eine wichtige Rolle ein. In den letzten Jahren wurden regelmässig mehr als 90 Prozent der Verfahren auf Stufe Ombudsstelle endgültig erledigt. 2013 wurden bei den Ombudsstellen insgesamt 237 Beanstandungen eingereicht.

Erst nach Vorliegen des Schlussberichts der Ombudsstelle kann im Rahmen einer 30-tägigen Frist Beschwerde gegen eine ausgestrahlte Sendung oder den verweigerten Zugang zum Programm bei der UBI erhoben werden. Es ist auch möglich, eine Beschwerde gegen mehrere Radio- und Fernsehsendungen, die nicht länger als drei Monate auseinanderliegen, zu formulieren. Solche Eingaben werden als Zeitraumbeschwerden bezeichnet. Die UBI stellt in ihren Entscheidungen fest, ob die beanstandeten Sendungen das einschlägige natio-

nale und internationale Recht verletzt haben oder, ob eine rechtswidrige Verweigerung des Zugangs zu einem Programm vorliegt. Gegen den Entscheid der UBI kann beim Bundesgericht Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten geführt werden. Diese Möglichkeit steht grundsätzlich allen in Verfahren vor der UBI unterlegenen beschwerdeführenden Personen offen, soweit eigentliche Verfahrensverletzungen geltend gemacht werden wie etwa die Missachtung eines Ausstandsgrunds bei einem UBI-Mitglied. Rügen, die auf eine materielle Überprüfung des UBI-Entscheids abzielen, sind hingegen nur für Personen möglich, die von der strittigen Radio- oder Fernsehsendung besonders berührt sind, weil sie beispielsweise darin gezeigt oder erwähnt werden. Über eine entsprechende Beschwerdebefugnis verfügen naturgemäss ebenfalls Programmveranstalter, wenn sie im Beschwerdeverfahren vor der UBI unterliegen.

Entscheide des Bundesgerichts können ihrerseits beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte angefochten werden. Dies tat der Autor der Fernsehdokumentation «L'honneur perdu de la Suisse», welche 1997 auf Télévision Suisse Romande (heute Fernsehen RTS) ausgestrahlt worden war und sich kritisch mit der Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg auseinandersetzte, mit Erfolg. Die UBI und anschliessend das Bundesgericht hatten vorgehend die Sendung als programmrechtsverletzend beurteilt. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte erachtete den Entscheid des Bundesgerichts jedoch als nicht vereinbar mit der in Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention verankerten Medienfreiheit und hiess die dagegen erhobene Beschwerde des Autors der Sendung gut.

### **3.2 Beschwerdebefugnis**

Während jede Person ohne weitere Voraussetzung bei der Ombudsstelle eine Beanstandung einreichen kann, sind die Legitimationsvoraussetzungen vor der UBI höher. Beschwerde kann führen, wer

am Beanstandungsverfahren vor der Ombudsstelle beteiligt war und eine enge Beziehung zum Gegenstand der beanstandeten Sendung nachweist oder dessen Gesuch um Zugang zum Programm abgewiesen worden ist (Individual- oder Betroffenenbeschwerde). Entsprechend beschwerdefähig können sowohl natürliche als auch juristische Personen wie Unternehmen, Verbände oder Behörden sein. Eine enge Beziehung zum Gegenstand einer Sendung liegt regelmässig vor, wenn die beschwerdeführende Person in der betreffenden Ausstrahlung erwähnt oder gezeigt wurde.

Natürliche Personen, die keine enge Beziehung zum Gegenstand der beanstandeten Sendung aufweisen, können eine Beschwerde einreichen, wenn sie von mindestens 20 weiteren Personen unterstützt werden (Popularbeschwerde). Dies bedingt, dass die entsprechende Eingabe die erforderlichen persönlichen Angaben und Unterschriften enthält. Natürliche Personen müssen mindestens 18 Jahre alt sein, über das Schweizerbürgerrecht oder eine Niederlassungs- oder Aufenthaltbewilligung verfügen, wenn sie Beschwerde führen oder eine Beschwerde unterstützen. Ein Überblick über die Statistik der letzten Jahre ergibt, dass bei der UBI in der Regel mehr Popularbeschwerden als Individual- bzw. Betroffenenbeschwerden eingehen.

Ausnahmsweise ohne vorherige Beanstandung bei der Ombudsstelle und ohne von einer Sendung betroffen zu sein, kann das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation Beschwerde erheben. Von dieser Möglichkeit hat es bisher allerdings erst zweimal Gebrauch gemacht. Im Rahmen des geltenden Radio- und Fernsehrechts beanstandete das Departement einzig das erotische Nachtprogramm eines privaten Fernsehsenders, weil Sequenzen den Eindruck von kinderpornographischen Inhalten erweckten.

Wenn ein öffentliches Interesse an einer Entscheidung besteht, kann die UBI auch auf eine fristgerecht erhobene Eingabe eintreten, welche nicht alle formellen Voraussetzungen – wie beispielsweise die

erforderlichen 20 Unterschriften für eine Populärbeschwerde – erfüllt. Die UBI bejaht ein entsprechendes öffentliches Interesse, wenn durch eine Beschwerde neue Rechtsfragen aufgeworfen werden oder grundsätzliche Aspekte der Programmgestaltung zur Beurteilung stehen.

Die UBI kann die Behandlung einer Beschwerde ablehnen oder sistieren, wenn der Beschwerde führenden Person zivil-, straf- oder verwaltungsrechtliche Verfahren offen stehen. Das Beschwerdeverfahren vor der UBI bezweckt die Überprüfung von Sendungen im Interesse der Öffentlichkeit und soll nicht zur Durchsetzung von primär privaten Anliegen dienen.

### **3.3 Ablauf des Beschwerdeverfahrens**

Das mit der Instruktion betraute Sekretariat der UBI prüft nach Eingang von Beschwerden, ob diese die gesetzlichen Anforderungen wie Frist, Form, Begründungspflicht, beigelegter Ombudsbericht und Beschwerdebefugnis erfüllen. Eine kurze Nachbesserungsfrist wird regelmässig Laien gewährt, welche eine Eingabe zwar fristgerecht einreichen, die Beschwerdelegitimation aber noch nicht erfüllen, indem beispielsweise die notwendigen Unterschriften für eine Populärbeschwerde fehlen.

Kann auf eine Beschwerde eingetreten werden, führt das Sekretariat der UBI regelmässig zwei Schriftenwechsel durch. Die Veranstalter unterliegen einer Auskunftspflicht und haben der UBI die Aufzeichnungen sowie die Materialien und Unterlagen der beanstandeten Sendungen zuzustellen, die SRG zusätzlich auch ein Transkript, wenn die Beschwerde eines ihrer Programme betrifft.

Weitergehende Untersuchungsmassnahmen wie Zeugenbefragungen spielen in der Praxis keine Rolle. Der Beizug von Experten durch die UBI ist nur in Ausnahmefällen erforderlich. Das letzte Mal betraf dies Historiker, welche zur Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg befragt wurden, um prüfen zu können, ob beanstandete Aussagen in einer Fernsehdokumentation den Tatsachen entsprachen. Ist eine Beschwerdesache behandlungsreif, muss geprüft werden, ob allfällige schutzwürdige Interessen einer öffentlichen Beratung entgegen stehen. Die UBI hat darüber bei strittigen Fällen in einem anfechtbaren Zwischenentscheid zu befinden. Ausnahmen vom Öffentlichkeitsprinzip hat die UBI angenommen, wenn heikle Daten aus hängigen Gerichtsverfahren oder nicht-öffentliche Informationen aus der Privatsphäre einer Person bei der Beschlussfassung bei der Entscheidberatung relevant waren. Die UBI hat die Beschwerdesachen, über welche öffentlich beraten wird, mindestens zehn Tage vor der Sitzung auf der Website zu publizieren.

Anlässlich der Beratungen erstattet ein UBI-Mitglied Bericht und stellt Antrag. Die übrigen Mitglieder können darauf hin Stellung beziehen und allenfalls einen Gegenantrag stellen. Die Diskussion, an welchen sich nur die Mitglieder der UBI und das juristische Sekretariat beteiligen können, unterliegt keinen strengen Formalitäten wie etwa einer vorbestimmten Reihenfolge. Nach Abschluss der Diskussion wird darüber abgestimmt, ob die Beschwerde gutzuheissen oder abzuweisen ist, soweit darauf eingetreten werden kann. Die Mitglieder der UBI sind zur Stimmabgabe verpflichtet, Enthaltungen sind nicht möglich. Die Redaktion der schriftlichen Entscheidbegründung obliegt hernach dem Sekretariat. Die bereinigte schriftliche Entscheidbegründung bildet die Grundlage für eine allfällige Beschwerde an das Bundesgericht.

### **3.4 Rechte der Verfahrensbeteiligten**

Die Verfahrensbeteiligten haben Anspruch auf rechtliches Gehör. Sie können sich zu allen Eingaben der Gegenpartei äussern, soweit diese entscheidungsrelevante neue Elemente enthalten. Bei allfälligen Gutachten können die Verfahrensbeteiligten zur Person des Sachverständigen sowie zur Expertise Stellung nehmen. Sie haben ebenfalls die Möglichkeit, Beweisanträge zu stellen und haben ein Recht auf Akteneinsicht. Die UBI hat alle relevanten Vorbringen der Parteien zu prüfen, ihren Entscheid schriftlich zu begründen und diesen mit einer Rechtsmittelbelehrung zu versehen.

Die Verfahrensgarantien beinhalten ebenfalls, dass die UBI über Beschwerden in der gesetzlich vorgesehenen Besetzung entscheidet. Alle neun UBI-Mitglieder haben grundsätzlich an der Entscheidungsberatung teilzunehmen. Ausnahmen bilden sachlich begründete Abwesenheiten wie Krankheit oder ein Ausstandsgrund wie persönliche Interessen, Beziehungen oder Vorbefassung. Besteht ein Anschein von Befangenheit, muss ein UBI-Mitglied in den Ausstand treten. Das Geschäftsreglement sieht aber ein Mindestquorum von sechs Mitgliedern bei den Entscheidungsberatungen vor.

### **3.5 Kostenlosigkeit des Beschwerdeverfahrens**

Das Beschwerdeverfahren vor der UBI ist grundsätzlich kostenlos. Ausnahmsweise kann die UBI beschwerdeführenden Personen bei Mutwilligkeit Verfahrenskosten auferlegen. Eine Beschwerde ist gemäss Rechtsprechung mutwillig, wenn eine Person wiederholt mit gleichartig motivierten, offensichtlich unbegründeten Eingaben an die UBI gelangt.

Ein Kostenrisiko besteht zudem, wenn eine von der UBI gutgeheissene Individual- oder Betroffenenbeschwerde an das Bundesgericht

weitergezogen wird. Obsiegt der Veranstalter mit seiner Beschwerde vor Bundesgericht, hat die vor der UBI beschwerdeführende Person die Verfahrenskosten zu tragen und der Gegenpartei allenfalls eine Parteientschädigung zu entrichten. Die UBI hat den Gesetzgeber schon verschiedentlich auf diesen Systemmangel hingewiesen, welcher die Kostenlosigkeit des Beschwerdeverfahrens vor der UBI für eine Gruppe von beschwerdeführenden Personen erheblich relativiert. Kein solches Risiko besteht für Popularbeschwerdeführer.

### **3.6 Verfahren nach festgestellten Rechtsverletzungen**

Das Radio- und Fernsehgesetz sieht vor, dass die Aufsichtsbehörden Massnahmen bei Rechtsverletzungen ergreifen können. Von beträchtlicher praktischer Bedeutung ist das Verfahren gemäss Artikel 89 des geltenden Radio- und Fernsehgesetzes. Stellt die UBI eine Rechtsverletzung fest und ist der Entscheid rechtskräftig, setzt sie dem fehlbaren Veranstalter eine 30-tägige Frist, damit dieser sie über die getroffenen Vorkehren unterrichtet. Ziel ist es, dass der festgestellte Mangel behoben wird und ähnliche Rechtsverletzungen in Zukunft verhindert werden.

Bei Programmbeschwerden bestehen die verlangten Vorkehren primär in internen Massnahmen wie Weiterbildungen, Anpassungen der Organisation oder Verhaltensregeln. Überdies verlangt die UBI, dass in den elektronischen Archiven auf den Websites der Veranstalter bei den beanstandeten Sendungen ein Vermerk zum Entscheid der UBI bzw. des Bundesgerichts angebracht wird. Bei Zugangsbeschwerden hat der Veranstalter dafür zu sorgen, dass der Gesuchsteller sein Recht auf Zugang zum Programm beanspruchen kann.

Die Massnahmen im Sinne von Artikel 89 des Radio- und Fernsehgesetzes kann die UBI nicht selber durchsetzen. Erachtet sie die getroffenen Vorkehren des Veranstalters als ungenügend, kann sie sich an

das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation wenden und diesem beantragen, die Konzession anzupassen bzw. die Sendetätigkeit an Auflagen zu knüpfen.

Das unspektakuläre Verfahren nach festgestellten Rechtsverletzungen fördert die präjudizielle Wirkung der UBI-Entscheide mit ihrem grundsätzlich feststellenden Charakter. Die Tätigkeit der Rundfunkveranstalter wird im Sinne der Wahrung von journalistischen Sorgfaltspflichten beeinflusst. Ähnliche Rechtsverletzungen können in Zukunft damit vermieden werden.

Das komplizierte und aufwändige Verfahren zur Androhung oder Aussprechung von Verwaltungssanktionen hat die UBI seit dem Inkrafttreten des Radio- und Fernsehgesetzes nie angewendet. Die eigentliche «Sanktion» für fehlbare Veranstalter bildet die öffentliche Bekanntgabe einer Rechtsverletzung durch die UBI.

## 4 Rechtsprechung

### 4.1 Grundsätzliches

Die UBI hat bei der Prüfung von Beschwerden eine Rechtskontrolle vorzunehmen. Dagegen darf sie keine Fachaufsicht ausüben. So hat sie nicht die Qualität von Sendungen und Fragen des Stils oder des Geschmacks zu beurteilen. Die UBI hat ebenfalls nicht zu erwägen, ob eine Sendung oder ein Beitrag allenfalls anders und besser hätte gestaltet werden können. Die UBI hat ausschliesslich festzustellen, ob die beanstandeten Sendungen die einschlägigen Bestimmungen des nationalen und internationalen Rechts verletzen bzw. ob die Verweigerung des Programmzugangs rechtswidrig ist.

Beim internationalen Recht steht das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats im Vordergrund, welches in Artikel 7 direkt anwendbare Normen enthält. Diese gehen allerdings nicht weiter als die Bestimmungen des geltenden schweizerischen Radio- und Fernsehgesetzes. Eine in den letzten Jahren geplante Revision der Konvention des Europarats mit einer Anpassung an die Richtlinie der Europäischen Union über die audiovisuellen Mediendienste scheiterte.

Die programmrechtlich relevanten nationalen Bestimmungen finden sich in Artikel 4 und 5 des Radio- und Fernsehgesetzes sowie in Artikel 4 Absatz 1 der Radio- und Fernsehverordnung. In Artikel 4 Absatz 1 des Gesetzes steht die Beachtung der Grundrechte im Vordergrund. Damit verbunden sind der Schutz der Menschenwürde sowie das Verbot von diskriminierenden, rassistischen, sittlichkeitsgefährdenden sowie gewaltverherrlichenden bzw. –verharmlosenden Sendungen. Die meist angewendete Bestimmung ist das in Artikel 4 Absatz 2 des Radio- und Fernsehgesetzes verankerte Sachgerechtig-

keitsgebot. Dieses umschreibt zusammen mit dem Vielfaltsgebot von Artikel 4 Absatz 4 des Radio- und Fernsehgesetzes die Informationsgrundsätze. Artikel 4 Absatz 3 des Gesetzes sieht vor, dass Sendungen für Bund und Kantone nicht sicherheitsgefährdend sein dürfen. Der rundfunkrechtlich gebotene Schutz Minderjähriger ist in Artikel 5 des Radio- und Fernsehgesetzes und in Artikel 4 Absatz 1 der Radio- und Fernsehverordnung festgelegt.

Die Programmbestimmungen enthalten etliche unbestimmte, auslegungsbedürftige Rechtsbegriffe, welche durch die UBI und allenfalls das Bundesgericht konkretisiert werden müssen. Bei Zugangsbeschwerden hält das Radio- und Fernsehgesetz einzig fest, dass die UBI feststellen müsse, ob die Verweigerung des Zugangs zu einem Programm rechtswidrig erfolgt ist oder nicht.

Die UBI kann nur auf Beschwerden gegen schweizerische Veranstalter eintreten. Programme von ausländischen Veranstaltern, auch wenn sie in der Schweiz empfangen werden können, unterliegen der Rechtsprechung des Landes, von dem aus sie verbreitet werden.

## **4.2 Programmautonomie**

Neben der Medienfreiheit ist ausdrücklich auch die Programmautonomie der Veranstalter verfassungsrechtlich verankert. Diese gewährleistet grundsätzlich die Freiheit der Radio- und Fernsehveranstalter in der Gestaltung ihrer Programme. Das betrifft namentlich die Art und der Weise der inhaltlichen Bearbeitung und der Darstellung sowie die Themenwahl. Die UBI hat bei der Beurteilung von Beschwerden der Medienfreiheit und der Programmautonomie gebührend Rechnung zu tragen. Ein Eingreifen der UBI rechtfertigt sich daher nicht schon, wenn ein Beitrag nicht in jeder Hinsicht zu befriedigen vermag. Die journalistische Freiheit und Spontaneität darf nicht verloren gehen.

## 4.3 Sachgerechtigkeitsgebot

### 2.3.1 Grundsätze

Artikel 4 Absatz 2 Radio- und Fernsehgesetz: «Redaktionelle Sendungen mit Informationsgehalt müssen Tatsachen und Ereignisse sachgerecht darstellen, so dass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann. Ansichten und Kommentare müssen als solche erkennbar sein.»

Die UBI prüft im Zusammenhang mit dem Sachgerechtigkeitsgebot, 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. Es müssen aber nicht alle Standpunkte qualitativ und quantitativ gleichwertig dargestellt werden. Umstrittene Aussagen sollen jedoch als solche erkennbar sein.

Bei der Prüfung hat die UBI davon auszugehen, welche Wirkung eine Sendung auf das durchschnittliche Publikum hat. Dabei ist auch der nichtverbalen Gestaltung eines Beitrags (z.B. Kameraführung, Tonfall) Rechnung zu tragen. Symbolbilder, welche in Fernsehbeiträgen eine Wortmeldung visualisieren, müssen auf diese abgestimmt sein.

Fehler in Nebenpunkten und redaktionelle Unvollkommenheiten, welche nicht geeignet sind, den Gesamteindruck der Ausstrahlung wesentlich zu beeinflussen, begründen keine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots.

#### *Fallbeispiel*

*In einer Nachrichtensendung von Radio SRF wurde über eine Gedenkveranstaltung in Tel Aviv für den ermordeten früheren israelischen Ministerpräsidenten Rabin berichtet. Darin bezeichnete der Sprecher Tel Aviv als Hauptstadt von Israel. Dies war ein Fehler, ist doch Jerusalem Israels Hauptstadt. Im Beitrag spielte aber die im Nahostkonflikt strittige*

*Frage der Hauptstadt Israels und des Status von Jerusalem keine Rolle. Es ging ausschliesslich um die Gedenkveranstaltung, deren Hintergründe und den gewürdigten Politiker. Die falsche Hauptstadtbezeichnung verunmöglichte deshalb dem Publikum nicht, sich eine eigene Meinung zu den eigentlichen Themen des Beitrags zu bilden. Der Fehler betraf einen Nebenpunkt und bewirkte deshalb keine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots (UBI-Entscheid b. 661 vom 22. Februar 2013).*

Die Gewährleistung der freien Meinungsbildung des Publikums erfordert die Einhaltung von zentralen journalistischen Sorgfaltspflichten. Zu diesen gehören namentlich die Gebote der Wahrhaftigkeit und der Transparenz, zumutbare Recherchen, die Überprüfung übernommener Fakten, das Prinzip der Fairness gegenüber anderen Meinungen sowie die Unvoreingenommenheit hinsichtlich des Ergebnisses eines Beitrags. Der Umfang der gebotenen Sorgfalt hängt von den konkreten Umständen, dem Charakter des Sendefässes sowie vom Vorwissen des Publikums ab. Hintergrundinformationen zu einem Thema, über welche der Durchschnitt des Publikums einer Sendung mutmasslich Bescheid weiss, müssen deshalb nicht zwingenderweise erwähnt werden.

Zentrale Bedeutung kommt dem Transparenzgebot zu. Das Publikum soll zwischen Fakten und Meinungen unterscheiden können. Persönliche Ansichten sollen als solche erkennbar sein.

#### *Fallbeispiel*

*In einer morgendlichen Informationssendung strahlte Radio RTS la Première ein längeres Interview mit einem französischen Historiker zum Konflikt in Syrien aus. Die Ankündigung des Gesprächs und das Gespräch selber erweckten den Eindruck, dass das syrische Regime erwiesenermassen chemische Waffen im Kampf gegen die Aufständischen eingesetzt habe. Dafür gab es aber zum Zeitpunkt der Ausstrahlung keine eindeutigen und nicht bestrittenen Belege. Bei den vermittelten Informationen über den Gebrauch von chemischen Waffen durch das syrische Regime handelte es sich um persönliche*

*Ansichten, welche allerdings für das Publikum nicht als solche erkennbar waren. Dieser Mangel an Transparenz im Zusammenhang mit einer wesentlichen Aussage verletzte das Sachgerechtigkeitsgebot (UBI-Entscheid b. 683 vom 14. Februar 2014).*

Werden journalistische Sorgfaltspflichten verletzt, ohne dabei die freie Meinungsbildung des Publikums zu beeinträchtigen, liegt keine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots vor.

#### *Fallbeispiel*

*In einem Beitrag des Nachrichtenmagazins «10 vor 10» beschäftigte sich Fernsehen SRF mit der Computersucht. Darin wurden ohne Quellenangaben Aufnahmen eines angeblich Computersüchtigen gezeigt, deren Echtheit aber umstritten war und nicht belegt werden konnte. Dieser Mangel an Transparenz verunmöglichte jedoch die freie Meinungsbildung des Publikums zum im Übrigen anschaulich dargestellten Phänomen der Computersucht nicht (UBI-Entscheid b. 568 vom 19. Oktober 2007 [«Computersucht»]).*

Das Bundesgericht erachtet in seiner Rechtsprechung das Sachgerechtigkeitsgebot als verletzt, wenn das Publikum in seiner Meinungsbildung manipuliert wird. Gemeint ist damit nicht eine willentliche Täuschung des Publikums durch den Veranstalter, sondern «eine unsachgemässe Information, welche in Verletzung der im Einzelfall gebotenen journalistischen Sorgfaltspflichten erfolgt». Besonders strenge Anforderungen an eine allfällige Beschränkung der Medienfreiheit gelten laut Bundesgericht «im Bereich des politischen Diskurses und bei Fragen von allgemeinem Interesse».

### **4.3.2 Informationsgehalt**

Das Sachgerechtigkeitsgebot ist nur auf Sendungen mit Informationsgehalt anwendbar, nicht aber auf reine Unterhaltungssendungen.

#### *Fallbeispiel*

*Im Rahmen der Unterhaltungsserie «Lüthi und Blanc» erlitt einer der Protagonisten nach einer Knochenmarktransplantation angeblich eine Querschnittlähmung. In der gegen diese Folge gerichteten Beschwerde wurde moniert, dies sei medizinisch sehr unwahrscheinlich. Weil der ganze Handlungsablauf plausibel erschien, habe dies zu einem Rückgang der Bereitschaft zu Knochenmarkspenden geführt. Die UBI befand jedoch, dass auf fiktive Unterhaltungssendungen, bei welchen offenkundig die Spannung und die Dramaturgie im Vordergrund stehen, das Sachgerechtigkeitsgebot nicht anwendbar sei (UBI-Entscheid b. 468 vom 19. März 2004).*

### **4.3.3 Nachrichtensendungen**

Nachrichtensendungen mit hohem Publikumszuspruch wie etwa «Tagesschau» und «10 vor 10» des Fernsehens SRF sind häufig Gegenstand von Beschwerden. Im Zentrum stehen tagesaktuelle Ereignisse. Die wesentlichen Fakten sind dabei korrekt zu vermitteln.

#### *Fallbeispiel*

*Die Nachrichtensendung «Tagesschau» von Fernsehen SRF berichtete im ersten Beitrag der Hauptausgabe über die fristlose Entlassung von zwei Bankdirektoren. Die Prüfung durch die UBI ergab, dass der Beitrag mehrere nicht korrekte Informationen enthielt. So wurden die beiden Bankdirektoren nicht fristlos entlassen, sondern der eine wurde freigestellt und der andere hatte selber gekündigt. Auch die Aussagen zum Gewinn aufgrund von umstrittenen Transaktionen und zur Widerhandlung gegen bankinterne Weisungen entsprachen nicht den Tatsachen. Das Publikum konnte sich deshalb keine eigene Meinung zum Beitrag bilden. Obwohl einige Quellen den Sachverhalt teilweise nicht korrekt vermittelten, hat die Redaktion journalistische Sorgfaltspflichten missachtet. Besteht Unklarheit über einen Sachverhalt, sind zusätzliche Abklärungen vorzunehmen oder bei fehlender*

*Zeit eine zuverlässige Quelle (z.B. Nachrichtenagentur) zu zitieren. Da dies nicht erfolgte, verletzte der Beitrag das Sachgerechtigkeitsgebot (UBI-Entscheid b. 378/379 vom 23. April 1999).*

#### **4.3.4 Hintergrundsendungen**

Während bei Nachrichtensendungen die Tagesaktualität im Vordergrund steht, beleuchten andere Sendungen mit informativem Charakter vor allem Hintergründe und befriedigen spezielle Interessen. Für etliche Bereiche wie etwa die Politik, die Gesundheit, die Wissenschaft oder die Religion bestehen spezielle Magazine. Auch wenn diese sich an ein interessiertes Publikum richten, müssen Beiträge in solchen Sendefässen nicht wissenschaftlichen Kriterien genügen. Mediengerechte Vereinfachungen verletzen das Sachgerechtigkeitsgebot nicht. Bei Sondersendungen zu einem Thema sind aber alle damit verbundenen wichtigen Aspekte abzuhandeln.

##### *Fallbeispiel*

*Das Gesundheitsmagazin «Puls» von Fernsehen SRF strahlte eine Sondersendung aus, die ausschliesslich dem Thema «Botox» gewidmet war. Beanstandet wurde, dass die Sendung keinerlei Hinweis auf die mit der Produktion des Nervengifts verbundenen qualvollen Tierversuche enthalten habe. Das Bundesgericht kam wie die UBI zum Ergebnis, dass es sich dabei um eine national und international anerkannte Problematik und damit um eine wesentliche Information im Zusammenhang mit dem Thema «Botox» handle. Die Nichterwähnung dieses wichtigen Aspekts stellte deshalb keinen Nebepunkt dar, sondern begründete eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots (Urteil 2C\_1246/2012 des Bundesgerichts vom 12. April 2013).*

#### **4.3.5 Diskussionssendungen**

An Diskussionssendungen können nicht die gleich hohen Anforderungen gestellt werden wie an Informationssendungen, deren Inhalt

ausschliesslich von der Redaktion recherchiert und präsentiert wird. Mit der Wahl der Themen und der Diskussionsteilnehmer sowie der Moderation kann die Redaktion zwar Einfluss nehmen. Der Verlauf einer Debatte hängt jedoch massgeblich von den Voten der Diskussionsteilnehmer ab. Dem Publikum ist in transparenter Weise zu vermitteln, um wen es sich bei den Teilnehmenden handelt und welche Interessen diese allenfalls vertreten.

#### *Fallbeispiel*

*Die eidgenössische Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen bildete kurz nach der Lancierung Thema der Diskussionsendung «Arena» von Fernsehen SRF. Strittig war, ob die Sendung durch eine einseitige, tendenziell auf männliche Sichtweisen und Haltungen fokussierende Debatte eine freie Meinungsbildung verunmöglicht habe. Das Bundesgericht bedauerte zwar, dass die Hauptbeteiligten der Diskussion ausschliesslich Männer waren. Auch frauenspezifische Anliegen seien aber in der Debatte angesprochen und Frauen hätten sich zur Initiative äussern können. Von Diskussionsendungen könne nicht eine umfassende Antwort auf alle themenrelevanten Aspekte erwartet werden. Der Umstand, dass frauenspezifische wie auch andere Aspekte stärker hätten betont werden können, verletzte das Sachgerechtigkeitsgebot nicht (BGE 139 II 519).*

Erhöhte Sorgfaltspflichten gelten bei Diskussionssendungen im Vorfeld von Abstimmungen und Wahlen durch das Volk.

#### **4.3.6 Schwere Vorwürfe – anwaltschaftlicher Journalismus**

Bei Sendungen, in denen schwere Vorwürfe gegenüber Personen, Unternehmen, Verbänden oder Behörden erhoben werden und die so ein erhebliches materielles und immaterielles Schadensrisiko für direkt Betroffene oder Dritte enthalten, gelten qualifizierte Anforderungen bezüglich der Transparenz und der Einhaltung der journalistischen Sorgfaltspflichten. Der Standpunkt der Angegriffenen ist in

geeigneter Weise darzustellen. Die Redaktion hat sie mit den Vorwürfen zu konfrontieren, und im Beitrag sollen sie mit ihren besten Argumenten gezeigt werden.

#### *Fallbeispiel*

*Die Nachrichtensendung «19:30» von Fernsehen RTS berichtete in einem Beitrag über die Probleme der Finanzierung des Chaplin-Museums bei Vevey. Im Zentrum standen die Verbindungen der Promotoren zu einem namentlich genannten russischen Geschäftsmann. Diesem wurden im Beitrag insbesondere Verbindungen zur russischen Mafia nachgesagt. Der Betroffene konnte sich aber weder vor der Kamera noch schriftlich zu den gegen ihn im Beitrag erhobenen schweren Vorwürfen äussern. Die Unterlassung der Redaktion verhinderte, dass sich das Publikum eine eigene Thema zum Beitrag bilden konnte (UBI-Entscheid b. 634 vom 2. Dezember 2011).*

Sendungen im Stil von anwaltschaftlichem Journalismus, bei dem Medienschaffende eine bestimmte These vertreten, sind grundsätzlich erlaubt, soweit die damit verbundenen erhöhten Sorgfaltspflichten eingehalten werden.

#### *Fallbeispiel*

*Fernsehen SRF strahlte in der Sendung «10 vor 10» einen kritischen Beitrag zu den Verbindungen der FDP mit der Pharmedia aus. Im Zentrum stand die These, dass die Partei mit der Pharmedia verbandelt sei. Untermauert wurde die Annahme mit Personalrochaden zwischen dem Generalsekretariat der FDP und der Pharmedia sowie mit permanenten Besucherkarten für das Parlamentsgebäude, welche drei FDP-Politiker an Vertreter der Pharmedia abgegeben hatten. Das Bundesgericht erwog, dass ergänzende Abklärungen allenfalls zum besseren Verständnis der Zusammenhänge beigetragen hätten. Dies sei aber im Lichte des Sachgerechtigkeitsgebots nicht unbedingt erforderlich gewesen, da nicht nur die vom Fernsehen angeführten Belege den Tatsachen entsprachen, sondern die drei*

*erwähnten Parlamentarier der FDP sowie der damalige FDP-Gesundheitsminister zu den Vorwürfen der Verban-delung haben Stellung nehmen und sie teilweise mit deutlichen Worten bestreiten konnten. Dem Publikum blieb es deshalb überlassen, sich eine eigene Meinung zu der im Beitrag vermittelten These zu bilden, weshalb das Sachgerechtigkeitsgebot nicht verletzt wurde (BGE 137 I 340).*

Verzichtet eine Person auf die Möglichkeit, sich gegenüber der Redaktion vor der Kamera oder schriftlich zu äussern, ist auf diesen Umstand und allenfalls auf den Grund im Beitrag hinzuweisen.

#### **4.3.7 Berichterstattung über laufende Strafverfahren – Unschuldsvermutung**

Bei der Berichterstattung über laufende Strafverfahren ist dem grundrechtlich zentralen Grundsatz der Unschuldsvermutung gebührend Rechnung zu tragen. Jeder Mensch gilt demnach als unschuldig, solange er nicht in einem rechtmässig durchgeführten Verfahren rechtskräftig verurteilt wurde. Bei der Berichterstattung über hängige Strafverfahren sind Vorverurteilungen deshalb zu vermeiden. Neben einer präzisen Darstellung der Fakten und der verschiedenen Standpunkte gebietet der Grundsatz der Unschuldsvermutung eine zurückhaltende Ausdrucksweise in Bild und Ton.

##### *Fallbeispiel*

*Die Télévision Suisse Romande strahlte in der Nachrichtensendung «19:30» einen Beitrag aus, in dessen Zentrum eine bekannte Persönlichkeit aus der Walliser Wirtschaft stand. Gegen diese hatte eine Frau eine Strafanzeige wegen angeblicher Urkundenfälschung eingereicht. Im Bericht erhielt diese Frau zudem Gelegenheit, sich zu den Vorgängen zu äussern. Der Beschuldigte verzichtete dagegen auf eine Stellungnahme vor der Kamera mit Hinweis auf das Bankgeheimnis. Eine schriftliche Stellungnahme seines Anwalts, wonach die Anschuldigungen haltlos seien, wurde im Beitrag aber erwähnt.*

*Der verantwortliche Redaktor führte jedoch an, dass es aufgrund der wichtigen Rolle der beschuldigten Person in der Walliser Wirtschaft gut wäre, wenn sich die Justiz zu diesem Fall äusserte. Der Beitrag vermittelte insgesamt den Eindruck, dass die Vorwürfe der Anzeigerin nicht unbegründet sind. Zum Zeitpunkt der Ausstrahlung war aber aufgrund eines Gerichtsurteils bereits offensichtlich, dass die Aussagen der Anzeigerin kaum glaubwürdig sind und eine Anklage deshalb wenig wahrscheinlich ist. Das Bundesgericht wies zudem auf die forsche, wenig zurückhaltende Präsentation des Falls zur besten Sendezeit hin, welche für den Beschuldigten erhebliche Konsequenzen habe. Es stellte aus diesen Gründen eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots fest (Urteil 2A.614/2003 des Bundesgerichts vom 8. März 2005).*

#### **4.3.8 Wahl- und Abstimmungssendungen**

Sendungen zu bevorstehenden Wahlen und Abstimmungen sind aus staatspolitischer Sicht heikel, weil sie geeignet sind, den Urnengang zu beeinflussen. Entsprechende Ausstrahlungen in der – zeitlich nicht exakt definierten – sensiblen Zeit vor der Wahl bzw. der Abstimmung unterliegen daher erhöhten Sorgfaltspflichten, um die Chancengleichheit zwischen den verschiedenen Lagern zu gewährleisten. Das Bundesgericht leitet diese besonderen Anforderungen an entsprechende Sendungen aus dem Vielfaltsgebot von Artikel 4 Absatz 4 des Radio- und Fernsehgesetzes ab. Auch der Europarat weist in einer Empfehlung zur Wahlberichterstattung in elektronischen Medien die Mitgliedstaaten an, Vorkehrungen zu fairesn, ausgewogenen und unparteiischen Ausstrahlungen zu treffen.

##### *Fallbeispiel*

*Im Rahmen von «Schweiz Aktuell», einer Sendung zu aktuellen Themen und Ereignissen aus den Regionen, strahlte Fernsehen SRF ein Porträt über einen parteilosen Freiburger Staatsrat aus. Der Beitrag wurde sechs Tage vor den Staatsratswahlen im Kanton Freiburg aus-*

*gestrahlt, für welchen der porträtierte Politiker wieder kandidierte. Kein einziger der übrigen Kandidaten wurde in der gleichen oder in einer anderen Sendung vorgestellt. Auch wenn im Beitrag die persönliche Seite des Staatsrats im Vordergrund stand, enthielt er zahlreiche wohlwollende Aussagen über diesen als Politiker und einen Verweis auf die bevorstehenden Wahlen. Ohne objektiven Anlass oder sachlichen Grund wurde dem porträtierten Staatsrat damit im Wahlkampf eine bessere Ausgangslage als seinen Konkurrenten verschafft. Ausschlaggebend für die Programmrechtsverletzung war nicht der Umstand, dass das Fernsehen einen Politiker in positiver Weise porträtierte, sondern ausschliesslich der Zeitpunkt der Ausstrahlung kurz vor den Wahlen (BGE 134 I 2).*

Diese besonderen Anforderungen an die Ausgewogenheit einer Sendung, welche einen konkreten Bezug zu einem unmittelbar bevorstehenden Volksentscheid hat, gelten ausschliesslich für konzessionierte Veranstalter.

#### *Fallbeispiel*

*Einen Monat vor der eidgenössischen Abstimmung über die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge zeigte Presse TV in der Sendung «Cash TV» ein vierminütiges Gespräch mit einem Pensionskassenvertreter. Im Gegensatz zur UBI kam das Bundesgericht zum Schluss, dass die aus dem Vielfaltsgebot abgeleiteten erhöhten Anforderungen vor Wahlen und Abstimmungen nur für Veranstalter mit einer Konzession gelten, nicht aber für bloss meldepflichtige Veranstalter wie die Presse TV. Letztere seien freier und dürften «auch einseitig Stellung nehmen, jedoch nicht manipulativ berichten oder politische Propaganda betreiben». Da der befragte Experte in sachlicher und transparenter Weise über die Argumente der Pensionskassen zur Abstimmungsvorlage orientierte und im Gespräch auch kurz auf die Gegenargumente hingewiesen wurde, hat der Beitrag das Sachgerechtigkeitsgebot nicht verletzt (BGE 138 I 107).*

### 4.3.9 Meinungsumfragen

Erhöhten Sorgfaltspflichten unterliegen auch Sendungen, in welchen Ergebnisse von Meinungsumfragen zu bevorstehenden Abstimmungen und Wahlen thematisiert werden. Diese beinhalten neben einer korrekten Wiedergabe der Umfrageergebnisse eine transparente Darstellung der Rahmenbedingungen der Meinungsumfrage. Namentlich sind der Auftraggeber, das betraute Institut, die Modalitäten der Umfrage (vor allem die Zahl der Befragten), die Fehlermarge sowie der Befragungszeitraum zu nennen.

#### *Fallbeispiel*

*Am 1. Juni 2008 hatten die Stimmberechtigten in der Schweiz über drei Abstimmungsvorlagen zu befinden. Die Nachrichtensendung «Tagesschau» strahlte am 25. April 2008 einen Beitrag über die gleichentags im Rahmen einer ersten Trendstudie veröffentlichten Ergebnisse der Meinungsumfrage des von der Veranstalterin beauftragten Instituts zu diesen drei Vorlagen aus. Der Beitrag verletzte das Sachgerechtigkeitsgebot, insbesondere weil die ermittelten Umfrageergebnisse in summarischer und undifferenzierter Weise vermittelt wurden. Im Bericht der «Tagesschau» wurde nämlich lediglich zwischen Ja-, Nein-Stimmen und Unentschlossenen unterschieden, während das beauftragte Institut in seiner Analyse auch noch die Eher-Ja- und Eher-Nein-Stimmen erwähnte, die teilweise beträchtlich waren. Diese Anteile wurden im Fernsehbericht den Ja- bzw. den Nein-Stimmen zugerechnet, ohne auf diesen Umstand hinzuweisen. Die freie Meinungsbildung des Publikums wurde zusätzlich durch die mangelhafte Kennzeichnung des Fehlerbereichs der Umfrageergebnisse sowie durch die Verwendung des Begriffs «Repräsentativ-Umfrage» für die Trendstudie beeinträchtigt (UBI-Entscheid b. 590 vom 17. Juni 2011).*

### 4.3.10 Sonderfall: Unentgeltliche Schleichwerbung

Die Werbebestimmungen des Radio- und Fernsehgesetzes verbieten Schleichwerbung, namentlich solche gegen Entgelt. Die Aufsicht über die Werbung obliegt dem Bundesamt für Kommunikation. Unentgeltliche Schleichwerbung kann aber auch programmrechtlich relevant sein. Werbende Darstellungen für Waren, Dienstleistungen oder Ideen in redaktionellen Sendungen können nämlich die Meinungsbildung des Publikums beeinflussen. Werbebotschaften, die ohne jegliche redaktionelle Notwendigkeit platziert werden, berühren die Transparenz und können manipulativ wirken. Das Publikum nimmt sie als vermeintliche Information bzw. vermeintlich realitätsgerechte Kulisse wahr, weil es davon ausgehen darf, dass in redaktionellen Sendungen informiert oder unterhalten wird. Das Sachgerechtigkeitsgebot schützt das Publikum auch vor entsprechenden Darstellungen. Unzulässige unentgeltliche Schleichwerbung liegt vor, wenn die mit einer Aussage oder einem Bild verbundene Werbewirkung nicht durch den Informationswert gedeckt wird bzw. als realitätsgerechte Kulisse dient. Werbende Botschaften dürfen keinen Selbstzweck verfolgen.

#### *Fallbeispiel*

*Das Schweizer Fernsehen (heute Fernsehen SRF) berichtete 2007 in verschiedenen Sendungen über das Finale des America's Cup. Eines der beiden Syndikate an dieser bekannten Segelregatta war Alinghi aus der Schweiz. Während den Interviews war für das Publikum auf den von den Reportern verwendeten Mikrofonen neben dem Logo des Schweizer Fernsehens wiederholt dasjenige von Alinghi erkennbar. Dies verschaffte Alinghi, das auch ein Unternehmen darstellt und sich daher als Werbeträger eignet, einen nicht unerheblichen Werbeeffect, ohne dass es dafür bezahlen musste. Die Präsentation des Alinghi-Logos auf dem Mikrofon diente nicht der Informationsvermittlung. Das Logo gehörte auch nicht zur realen Umgebung der Segelregatta wie etwa die Werbebotschaften auf den Segelbooten oder im Hafen. Auf-*

*grund dieses fehlenden sachlichen Bezugs zum Inhalt der Sendungen handelte es sich bei diesen Sequenzen um unzulässige unentgeltliche Schleichwerbung, die das Sachgerechtigkeitsgebot verletzte (UBI-Entscheid b. 564 vom 7. Dezember 2007 [«Alinghi-Logo»]).*

#### **4.4 Vielfaltsgebot**

Artikel 4 Absatz 4 Radio- und Fernsehgesetz: «Konzessionierte Programme müssen in der Gesamtheit ihrer redaktionellen Sendungen die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen. (...)»

Das Vielfaltsgebot will einseitige Tendenzen in der Meinungsbildung durch Radio und Fernsehen verhindern. Es verbietet nicht nur die Einseitigkeit im Sinne einer zu starken Berücksichtigung extremer Anschauungen, sondern auch die ausschliessliche Vermittlung politisch oder gesellschaftlich gerade herrschender Ansichten.

Nur konzessionierte Radio- und Fernsehveranstalter unterliegen dem Vielfaltsgebot. Es verpflichtet diese, in ihren redaktionellen Sendungen die politisch-weltanschauliche Vielfalt zu widerspiegeln. Im Gegensatz zum Sachgerechtigkeitsgebot richtet sich das Vielfaltsgebot – mit Ausnahme von Wahl- und Abstimmungssendungen – an das Programm insgesamt. Voraussetzung ist deshalb eine Zeitraumbeschwerde, welche sich gegen alle Sendungen eines Programmveranstalters zu einem Thema richtet.

##### *Fallbeispiel*

*Am 23. Juni 1974 beschloss eine Mehrheit der jurassischen Bevölkerung in einer Volksabstimmung, sich vom Kanton Bern zu trennen und einen eigenen Kanton zu gründen. Um den 30. Jahrestag dieses Anlasses strahlte Télévision Suisse Romande eine Reihe von Sendungen zum Jura aus, die insgesamt über fünf Stunden dauerten.*

*In keiner Sendung kam der Standpunkt der Antiseparatisten zum Ausdruck, obwohl die Jura-Frage um die Kantonszugehörigkeit zum Zeitpunkt der Ausstrahlung der Sendereihe immer noch umstritten war. Die einseitige Berichterstattung hat deshalb das Vielfaltsgebot verletzt (UBI-Entscheid b. 500 vom 4. Februar 2005 [«Trentième anniversaire du plébiscite d'autodétermination jurassien»]).*

Die verschiedenen Ansichten müssen nicht notwendigerweise gleichwertig zum Ausdruck kommen, um dem Vielfaltsgebot zu genügen. Eine entsprechende Ausgewogenheit ist nur für Sendungen erforderlich, die einen Bezug zu einem bevorstehenden Volksentscheid – Wahl oder Abstimmung – aufweisen. Auch bei der Berichterstattung zu bevorstehenden Wahlen muss nicht allen kandidierenden Parteien bzw. Personen die gleiche Sendezeit im Sinne einer absoluten Chancengleichheit eingeräumt werden. Eine unterschiedlicher Behandlung aufgrund sachlicher und nicht diskriminierender Kriterien ist zulässig, vor allem auch, um den Bedürfnissen des Publikums und des Mediums gerecht zu werden.

#### *Fallbeispiel*

*Im Vorfeld der eidgenössischen Wahlen 2007 strahlten Radio und Fernsehen RTS verschiedene Sendungen aus, in welchen sich namentlich auch die kandidierenden Parteien und ihre Repräsentanten vorstellen konnten. «Face aux partis» stand Parteien offen, welche bereits über mindestens einen Sitz im Parlament verfügten und sich in mindestens zwei französischsprachigen Kantonen bewarben. «Face aux partis» dauerte länger und wurde zu einer attraktiveren Sendezeit als «Face aux petits partis» ausgestrahlt, dem Sendegefäss, mit welchem sich die Parteien begnügen mussten, welche die erwähnten Kriterien nicht erfüllten. Auch bei den Diskussionssendungen wurden die Parteien, welche bereits im Parlament vertreten sind, bevorzugt behandelt. Diese Ungleichbehandlung verletzte aber das bei Wahlsendungen zu beachtende Prinzip der Chancengleichheit nicht, welches nicht absolut gilt. Die unterschiedliche Bedeutung der kandidierenden Parteien*

*und Gruppierungen rechtfertigte, dass nicht allen die gleiche Sendezeit gewährt wurde. Auch Wahlsendungen müssen den Informationsbedürfnissen des Publikums Rechnung tragen. Die UBI bemängelte zwar, dass die Kriterien kompliziert seien und deshalb auch zu erheblichen Auslegungsschwierigkeiten geführt hätten. Da die Parteien aber grundsätzlich aufgrund von sachlichen und transparenten Kriterien eingeteilt wurden, verletzte die Berichterstattung und namentlich die Einstufung der Beschwerde führenden Schweizer Demokraten bei «Face aux petits partis» das Vielfaltsgebot nicht (UBI-Entscheid b. 578 vom 4. Juli 2008).*

## **4.5 Beachtung der Grundrechte**

### **4.5.1 Grundsätze**

Artikel 4 Absatz 1 Radio- und Fernsehgesetz: «Alle Sendungen eines Radio- und Fernsehprogramms müssen die Grundrechte achten. Die Sendungen haben insbesondere die Menschenwürde zu achten, dürfen weder diskriminierend sein noch zu Rassenhass beitragen noch die öffentliche Sittlichkeit gefährden noch Gewalt verherrlichen oder verharmlosen.»

Der erste Satz der Bestimmung gilt laut eines Entscheids des Bundesgerichts nur für rundfunkrechtlich relevante Grundrechte, «deren Einhaltung von der UBI überprüft werden kann, als es sich um programmrelevante, objektive Schutzziele handelt, wie zum Beispiel der Religionsfrieden, die Vermeidung von Rassenhass, der Jugendschutz».

#### *Fallbeispiel*

*Im Rahmen des Konsumentenmagazins «Kassensturz» zeigte Fernsehen SRF mit versteckter Kamera aufgenommene Bilder eines Schönheitschirurgen. Die UBI erachtete diese Aufnahmen als eine Verletzung der Privatsphäre, deren Schutz verfassungsmässig verankert ist. Das Bundesgericht hob jedoch den Entscheid der UBI auf. Es befand,*

*dass die Zuständigkeit der UBI nicht gegeben sei, weil für die Durchsetzung des primär individualrechtlichen Persönlichkeitsschutzes das Straf- und Zivilrecht genüge. Die Erweiterung des Kompetenzbereichs auf den Persönlichkeitsschutz widerspreche zudem dem Sinn und Zweck der Aufgabe der UBI, welche diese primär im Interesse der Allgemeinheit ausübe (BGE 134 II 260).*

#### **4.5.2 Satire**

Die in Artikel 4 Absatz 1 des Radio- und Fernsehgesetzes verankerten fundamentalen Mindestanforderungen müssen alle Sendungen von schweizerischen Radio- und Fernsehprogrammen einhalten. Das gilt namentlich auch für Unterhaltungssendungen, bei denen die Programmautonomie der Veranstalter an sich am grössten ist. Einen besonderen Stellenwert geniessen satirische Ausstrahlungen, welche ebenfalls in den Schutzbereich der Kunstfreiheit fallen. Der satirische Charakter muss allerdings für das Publikum erkennbar sein.

##### *Fallbeispiel*

*In einer wöchentlichen Satiresendung auf Radio SRF 1 spielte eine bekannte Kabarettistin die Rollen zweier fiktiven Schweizer Touristinnen, die sich auf einem Campingplatz in Italien treffen und über vieles herziehen. Barack Obama, der damals kurz vor der Wahl zum Präsidenten der USA stand, bezeichneten sie als «Neger». Die Verwendung des an sich rassistischen und diskriminierenden Ausdrucks diente aber im Beitrag offensichtlich dazu, eine Weltanschauung mit allen ihren Stereotypen, Defiziten und Widersprüchen wie auch die damit verbundene Fremdenfeindlichkeit blosszustellen. Der Beitrag hatte in keiner Weise eine diskriminierende oder rassistische Botschaft. Der satirische Charakter war für die Zuhörenden aufgrund des Sendegefässes, der Tonalität und des Inhalts klar erkennbar. Der Beitrag versties deshalb nicht gegen das Programmrecht (UBI-Entscheid b. 592 vom 5. Dezember 2008 [«Camping Paradiso»]).*

### 4.5.3 Religiöse Gefühle

Der Schutz der religiösen Gefühle bildet Ausfluss des Grundrechts der Religionsfreiheit. In ihrer Praxis unterscheidet die UBI jeweils zwischen zentralen Glaubensinhalten und der Kirche als Institution bzw. kirchlichen Würdenträgern. Unter den besonderen programmrechtlichen Schutz der religiösen Gefühle fallen nur die zentralen Glaubensinhalte. Wenn eine Sendung entsprechende Inhalte berührt, können religiöse Gefühle und Überzeugungen von gläubigen Menschen besonders leicht verletzt werden.

#### *Fallbeispiel*

*Im Trailer zu einer Satiresendung im Schweizer Fernsehen wird eine Hostie, das Abendmahlbrot, mit einer Banane gleichgesetzt und einem Affen verfüttert. Die Hostie ist für gläubige Katholiken im Rahmen der Eucharistie von grosser Bedeutung, stellt sie doch den Leib Christi dar. Indem zentrale Glaubensinhalte lächerlich gemacht wurden, hat der Trailer religiöse Gefühle in programmrechtlich relevanter Weise verletzt. Daran änderte auch nicht die Tatsache, dass der satirische Charakter der Ausstrahlung für das Publikum als solcher erkennbar war (UBI-Entscheid b. 336 vom 7. März 1997 [«Viktors Spätprogramm»]).*

2003 hat die UBI eine in der Praxis bedeutsame Änderung in ihrer Rechtsprechung zu den religiösen Gefühlen vorgenommen. Demnach liegt eine Verletzung nur noch vor, wenn zentrale Glaubensinhalte erheblich berührt sind.

### 4.5.4 Gewaltverharmlosung und –verherrlichung

Bei der Beurteilung von Gewaltdarstellungen im Rundfunk ist zwischen Information und Fiktion zu unterscheiden. Im Rahmen von Informationssendungen ist eine Verherrlichung oder Verharmlosung von Gewalt anzunehmen, wenn die Darstellung von Gewalt reinen Selbst-

zweck darstellt oder unverhältnismässig ist. Ausgestrahlte Gewaltscenen sollten für eine sachgerechte Informationsvermittlung erforderlich sein.

#### *Fallbeispiel*

*Im Rahmen der «Tagesschau»-Hauptausgabe berichtete Fernsehen SRF über die Situation im Irak. Im Beitrag waren auch Standbilder mit den Fotos der getöteten Söhne von Saddam Hussein zu sehen. Auf deren Gesichtern waren noch Spuren der blutigen Auseinandersetzung erkennbar. Die Präsentation der Bilder war eingebettet in den Kontext der Situation in Irak, über welche im Beitrag informiert wurde. Die Veröffentlichung der Fotos durch das amerikanische Militär stellte am betreffenden Tag das wohl weltweit zentrale politische Ereignis dar. Die Gründe für die Veröffentlichung der Fotos wurden im Bericht ebenfalls dargelegt. Die Mehrheit der UBI kam deshalb zum Schluss, dass die Ausstrahlung der Informationsvermittlung diene und deshalb keine Verherrlichung oder Verharmlosung von Gewalt darstellte (UBI-Entscheid b. 479 vom 5. Dezember 2003 [«Leichen von Saddam Husseins Söhnen»]).*

Im Bereich der Fiktion ist dagegen primär entscheidend, ob die Ausstrahlung dem Publikum eine gebührende Distanz zu den gezeigten Gewaltdarstellungen ermöglicht. So können etwa die besondere Machart eines Films sowie der Einsatz besonderer formaler und ästhetischer Mittel eine entsprechende Distanz schaffen. Relevant sind zusätzlich die Intensität bzw. Eindringlichkeit der ausgestrahlten Gewaltdarstellungen sowie die Art der Einbettung in das Programm (Sendegefäss, Ausstrahlungszeit, Warnhinweise).

#### *Fallbeispiel*

*Fernsehen SRF strahlte spät abends den Spielfilm «The Glimmer Man» aus. Im Mittelpunkt dieses Actionfilms stehen zwei Polizisten, die auf der Spur eines Serienmörders sind, der in Los Angeles sein Unwesen treibt. Im Film sind zahlreiche gewalttätige Szenen mit vielfach töd-*

lichem Ausgang zu sehen. Auch die Polizisten schrecken nicht von exzessiver Gewalt zurück und kümmern sich wenig um die Rechte von verhafteten Personen. Der Spielfilm will aber offensichtlich kein realitätsgerechtes Abbild des Polizeialltags vermitteln. Vielmehr steht eine klare Trennung von Guten und Bösen, lockere Sprüche sowie viele und spektakuläre Kampfszenen mit bekannten Schauspielern im Vordergrund. Diese genretypischen Gestaltungselemente schaffen eine genügende Distanz zu den Gewaltdarstellungen. Es liegt deshalb weder eine Verherrlichung noch eine Verharmlosung von Gewalt vor (UBI-Entscheid b. 522 vom 27. Januar 2006 [«The Glimmer Man»]).

#### 4.5.5 Öffentliche Sittlichkeit

Die Bestimmung hinsichtlich unsittlicher Sendungen ist weit zu fassen. Sie bezweckt einerseits die Wahrung des Sittlichkeitsgefühls. Dabei ist dem gesellschaftlichen Wertewandel Rechnung zu tragen. Andererseits soll die Bestimmung auch zum Schutz grundlegender kultureller Werte beitragen, wozu die UBI beispielsweise auch die Würde des Tiers zählt. Der Nachweis einer konkreten Gefährdung der öffentlichen Sittlichkeit durch die Rundfunkausstrahlung ist zur Erfüllung des Tatbestands nicht erforderlich.

##### *Fallbeispiel*

*Ein privater Fernsehsender zeigte in seinem Nachtprogramm regelmässig Szenen aus Filmen mit erotischen Inhalten. In der von der UBI zu beurteilenden Sendung war ein rund 15-jähriger Jugendlicher bei sexuellen Kontakten mit einer deutlich älteren Frau und ein kleines Mädchen vor einem Bildschirm zu sehen, in dem ein Pornofilm läuft. In unmittelbarer Nähe des Mädchens waren zwei nackte Puppen mit gespreizten Beinen. Der Jugendliche und das kleine Mädchen stellen in den fraglichen Szenen Sexobjekte für Erwachsene mit entsprechenden Neigungen dar. Entsprechend entwürdigende Sequenzen erfüllen den Tatbestand der Gefährdung der öffentlichen Sittlichkeit (UBI-Entscheid b. 597 vom 20. Februar 2009 [«Erotic Night»]).*

#### 4.5.6 Achtung der Menschenwürde

Die rundfunkrechtlich gebotene Achtung der Menschenwürde verbietet insbesondere, Personen unnötig blosszustellen, lächerlich zu machen, sie in erniedrigender oder entwürdigender Weise darzustellen. Die Grenze des Zulässigen muss im Einzelfall aufgrund der Umstände definiert werden. Es gilt dabei auch zu unterscheiden, ob eine medienerefarene Person des öffentlichen Lebens betroffen ist oder jemand, dessen Unerfahrenheit missbraucht wird, um sich über ihn lustig zu machen oder ihn in anderer Weise zu entwürdigen. Der rundfunkrechtliche Schutz der Menschenwürde dient der Achtung und Anerkennung der menschlichen Individualität und damit dem Allgemeininteresse. Er ist vom primär individualrechtlichen Persönlichkeitsschutz zu unterscheiden, wofür spezielle straf- und zivilrechtliche Rechtsbehelfe offen stehen. Die Frage des gebotenen Schutzes der Menschenwürde hat sich in den letzten Jahren vor allem bei den aufkommenden Reality-TV-Formaten gestellt.

##### *Fallbeispiel*

*Ein Privatfernsehen berichtete in einer Dokumentation über den Alltag einer Domina. Darin demonstrierte die porträtierte Prostituierte eine Vielzahl von sadistischen Praktiken. Die sehr ausführliche Präsentation eines Sklaven, der mehrere entsprechende Handlungen der Domina über sich ergehen liess, stand im Widerspruch zur gebotenen Achtung der Menschenwürde (UBI-Entscheid b. 380 vom 23. April 1999 [«24 Minuten mit Cleo»]).*

#### 4.5.7 Diskriminierungsverbot

Sendungen dürfen nicht diskriminierend sein. Das betrifft namentlich Pauschalurteile gegen Menschen oder eine Ausgrenzung aufgrund ihres Geschlechts, ihrer Herkunft, ihrer Hautfarbe, ihrer Religion, ihres Alters oder anderer Merkmale. Dass Rundfunksendungen überdies keinen Beitrag zu Rassenhass leisten dürfen, hat auch der Europarat in Empfehlungen an die Mitgliedstaaten verdeutlicht.

### *Fallbeispiel*

*Das Informationsmagazin «Rundschau» von Fernsehen SRF zeigte einen Beitrag zur Asylkriminalität. Im Vordergrund stand darin die Problematik von abgewiesenen und kriminellen Asylbewerbern mit unbekannter Identität. Im Bericht wurden mehrmals die Begriffe «Schwarzafrika» und «Schwarzafrikaner» verwendet. Diesen kam zum Zeitpunkt der Ausstrahlung zumindest im deutschsprachigen Raum keine diskriminierende Bedeutung zu. Die Begriffe dienten im Beitrag vielmehr dazu, um Asylbewerber aus dem südlich der Sahara auf dem afrikanischen Kontinent liegenden Gebiet von solchen aus Nordafrika abzugrenzen. Die «Rundschau» berichtete überdies in sachlicher Weise über eine Problematik, welche namentlich auch Personen aus der erwähnten Region betraf. Pauschalurteile gegen diese Menschen kamen in keiner Weise vor. Der Beitrag verletzte aus diesen Gründen weder das Diskriminierungsverbot noch trug er zum Rassenhass bei (UBI-Entscheid b. 524 vom 21. April 2006 [«Asylkriminalität»]).*

## **4.6 Öffentliche Sicherheit**

Artikel 4 Absatz 3 Radio- und Fernsehgesetz: «Die Sendungen dürfen die innere oder äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die Wahrnehmung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz nicht gefährden».

Eine Gefährdung der Sicherheit im Sinne dieser Bestimmung ist nicht leichthin anzunehmen. Ein entsprechender Eingriff in die Medienfreiheit und die Programmautonomie rechtfertigt sich einzig, wenn der Rundfunkbeitrag als solcher eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung bewirkt. Dies hindert aber Rundfunkveranstalter in keiner Weise, über für die Sicherheit von Bund und Kantonen heikle Themen zu berichten.

### *Fallbeispiel*

*In einem Beitrag des Nachrichtenmagazins «10 vor 10» informierte Fernsehen SRF über eine Pressekonferenz von sechs verummten Mitgliedern einer Gruppe. Diese forderten dabei zu einer nicht bewilligten Demonstration gegen das World Economic Forum (WEF) in Davos auf. Ein Mitglied der Gruppe kündigte in einem Interview «militante Aktionen gegen Symbole des Grosskapitals» an. Da es sich aber um die erste offizielle Pressekonferenz von militanten WEF-Gegnern handelte, war ein erheblicher Informationswert und damit verbunden ein Informationsinteresse des Publikums gegeben. Aus dem Beitrag ging überdies unmissverständlich hervor, dass es sich um einen Aufruf zu einer illegalen Demonstration handelte und dass frühere Demonstrationen gegen das WEF zu beträchtlichen Sachbeschädigungen geführt hatten. Der Beitrag bewirkte deshalb keine zusätzliche – zur ohnehin schon bestehenden – Gefährdung der inneren Sicherheit in der Schweiz bzw. im Kanton Graubünden (UBI-Entscheid b. 483 vom 14. Mai 2004 [«Drohung»]).*

## **4.7 Kinder- und Jugendschutz**

Artikel 5 Radio- und Fernsehgesetz: «Programmveranstalter haben durch die Wahl der Sendezeit oder sonstige Massnahmen dafür zu sorgen, dass Minderjährige nicht mit Sendungen konfrontiert werden, welche ihre körperliche, geistig-seelische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden.»

Der rundfunkrechtliche Schutz Minderjähriger zielt primär auf die Ausstrahlungszeit. Gemäss der Rechtsprechung der UBI sind deshalb Sendungen mit primär erotischen Inhalten nach 23 Uhr auszustrahlen. Unter besonderer Beachtung im Hinblick auf den Schutz Minderjähriger stehen zudem Filme und andere Beiträge mit gewalttätigen Inhalten. Dagegen ist es im Zusammenhang mit der Präsentation von

Produkten mit einem Missbrauchs- oder Suchtpotential (z.B. Alkohol, Tabak) nicht erforderlich, jedes Mal auf die mit dem Konsum verbundenen möglichen Gefahren hinzuweisen.

Da die Ausstrahlungszeit aufgrund der zunehmenden Möglichkeiten des zeitversetzten Radio- und Fernsehkonsums an Bedeutung verliert, statuiert die Radio- und Fernsehverordnung eine Pflicht zur Kennzeichnung von jugendgefährdenden Fernsehsendungen. Dies kann mit einer akustischen Ankündigung oder mit optischen Mitteln geschehen. Die Veranstalter sind grundsätzlich frei, wie sie die Kennzeichnung in ihrem Programm vornehmen. Die entsprechende Verordnungsbestimmung wurde auf Antrag der UBI eingefügt. Sie verschafft insbesondere Erziehungsberechtigten Transparenz über Sendeinhalte und das damit verbundene Gefährdungspotential für die verschiedenen Kategorien von Minderjährigen.

#### *Fallbeispiel*

*Ein Beitrag über das Festival des fantastischen Films in Neuenburg, welches eine Retrospektive dem Gore-Film widmete, bildete Bestandteil der um 19.30 Uhr ausgestrahlten Nachrichtensendung auf Fernsehen RTS. Zur Illustrierung dieses Filmgenres wurden im Bericht mehrere Filmausschnitte mit gewalttätigen Inhalten (Mord, Folter) gezeigt. Eine Verharmlosung bzw. Verherrlichung von Gewalt lag aufgrund der Erläuterungen im Kommentar nicht vor. Diese vor 20 Uhr ausgestrahlte Hauptnachrichtensendung wird aber nicht nur von Erwachsenen und bereits medienerfahrenen Jugendlichen angeschaut, sondern auch von jüngeren Kindern. Für letztere waren die Bilder nicht geeignet, da sie deren Bedeutung nicht relativieren konnten. Es bestand überdies keine Notwendigkeit zur Ausstrahlung der Filmausschnitte im Rahmen des Beitrags über das Filmfestival. Da die Sendung nicht entsprechend gekennzeichnet war, verletzen die erwähnten Szenen den rundfunkrechtlichen Schutz Minderjähriger. Daran änderte auch die Warnung des Moderators nichts, welcher dieser erst unmittelbar vor der Ausstrahlung der gewalttätigen Ausschnitte*

*an das Publikum richtete und die daher der Kennzeichnungspflicht nicht genügte (Entscheid des Bundesgerichts 2C\_738/2012 vom 27. November 2012).*

## **4.8 Verweigerung des Zugangs zum Programm**

### **4.8.1 Grundsatz**

Seit dem Inkrafttreten des totalrevidierten Radio- und Fernsehgesetzes von 2006 hat die UBI auch Beschwerden gegen den verweigeren Zugang zum Programm (Zugangsbeschwerden) zu beurteilen. Die entsprechende Zuständigkeit lag zuvor beim Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation. Im Gegensatz zu den Programmbeschwerden ist das Anfechtungsobjekt nicht eine ausgestrahlte Sendung, sondern ein abgelehntes Gesuch um Zugang zum Programm. Das konkludente Verhalten eines Veranstalters genügt gegebenenfalls, um eine Zugangsverweigerung anzunehmen. Zugangsbeschwerden können sich sowohl gegen den redaktionellen Teil von Programmen wie auch gegen die Werbung richten.

Ein «Recht auf Antenne» und damit auf Zugang Dritter zu Radio- und Fernsehprogrammen gewährleistet das Rundfunkrecht nicht. Veröffentlicht also eine Organisation eine Medienmitteilung oder hält eine Pressekonferenz ab, sind Radio- und Fernsehveranstalter nicht verpflichtet, darüber zu berichten. In Ausnahmefällen kann eine Zugangsverweigerung aus menschenrechtlicher Sicht aber problematisch sein, insbesondere wenn dadurch das Rechtsgleichheitsgebot bzw. das Diskriminierungsverbot berührt ist. Das Bundesgericht hat in zwei Fällen 1993 darauf hingewiesen, dass einer Partei oder Gruppierung der Zugang zu einer Wahlsendung nicht verwehrt werden kann, wenn diese Möglichkeit anderen Parteien von ähnlicher Bedeutung offensteht.

Die UBI hat auf Beschwerde hin zu prüfen, ob eine Zugangsverweigerung rechtswidrig ist. Das Verfahren bei Zugangsbeschwerden entspricht grundsätzlich demjenigen bei Programmbeschwerden. Allerdings besteht bei Zugangsbeschwerden häufig eine zeitliche Dringlichkeit. Macht eine Partei oder eine Gruppierung beispielsweise geltend, sie sei zu Unrecht nicht in eine Wahlsendung eingeladen worden, sollte ein rechtskräftiger Entscheid möglichst vor dem Wahltermin vorliegen. Die Möglichkeiten der UBI zur Beschleunigung des Beschwerdeverfahrens sind jedoch beschränkt (verkürzte Anhörungsfristen), muss sie doch die Verfahrensrechte der Beteiligten berücksichtigen. Der UBI ist es verwehrt, vorsorgliche Massnahmen auszusprechen.

Das Ziel von Zugangsbeschwerden besteht nicht in der Feststellung der Rechtswidrigkeit, sondern in der Durchsetzung des Zugangs zum Programm. Das Bundesgericht hat denn auch im Fall eines vom Schweizer Fernsehen nicht ausgestrahlten Werbespots des Vereins gegen Tierfabriken Schweiz (VgT) dargelegt, dass bei einer rechtswidrigen Zugangsverweigerung ein Anspruch auf Sendezeit besteht. Im konkreten Fall vergingen allerdings von der Ablehnung des Gesuchs bis zur Ausstrahlung des Spots mehr als 15 Jahre.

#### **4.8.2 Redaktionelle Sendungen**

Der Bundesrat hat in seiner Botschaft zum Radio- und Fernsehgesetz den Ausnahmecharakter der Zugangsbeschwerde betont und ausgeführt, dass die ablehnende Haltung eines Programmveranstalters nur in seltenen Fällen rechtswidrig sein dürfte. Wird ein Veranstalter gezwungen, einer Person oder eine Gruppe Sendezeit zu gewähren, stellt dies einen erheblichen Eingriff in die Medienfreiheit und die Programmautonomie dar.

### *Fallbeispiel*

*Der VgT machte geltend, er werde vom Schweizer Fernsehen seit über zehn Jahren systematisch boykottiert. Namentlich habe dieses in seinen Nachrichtensendungen auch nicht über ein kürzlich ergangenes Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte hingewiesen. Die Prüfung der Zugangsbeschwerde ergab, dass das Schweizer Fernsehen im fraglichen Zeitraum zumindest drei Mal über den VgT berichtet hatte. Für die relative geringe Zahl von Beiträgen und die Nichterwähnung des Gerichtsurteils gab es sachliche Gründe. Die journalistische Arbeit, vor allem auch im Rahmen von Informationssendungen bei Radio und Fernsehen, erfordert viel Selektion. Über die Mehrheit der Ereignisse können die Redaktionen aus Zeitgründen nicht berichten. Auch die meisten anderen Tierschutzorganisationen wurden im Programm des Schweizer Fernsehens nicht mehr erwähnt als der VgT. Dass einzelne Organisationen bzw. deren Anliegen mehr Berücksichtigung fanden, war informations- bzw. themenbedingt. Schliesslich liess sich aus einer etwas unglücklichen Aussage eines ehemaligen Chefredaktors in einem Zeitungsinterview keine Weisung zu einem Boykott des VgT ableiten. Das Schweizer Fernsehen diskriminierte den VgT in seiner Berichterstattung daher nicht, weshalb keine rechtswidrige Zugangsverweigerung vorlag (Entscheid 2C\_408/2011 des Bundesgerichts vom 24. Februar 2012 [«Berichterstattung über Tierschutzfragen»]).*

### **4.8.3 Werbung**

Im Werbeteil ist die SRG als privilegierte Konzessionärin nicht gleich frei wie private Veranstalter. Im Gegensatz zum redaktionellen Teil des Programms kann sie sich nicht unbeschränkt auf ihre Programmautonomie berufen.

### *Fallbeispiel*

*Fernsehen SRF verweigerte die Ausstrahlung einer Version des Werbespots für den VgT und dessen Website. Es begründete die Verweigerung mit einem angeblich rufschädigenden Hinweis im Spot («was das Schweizer Fernsehen totschweigt»). Das Bundesgericht befand jedoch, die blossе Annahme, die umstrittene Werbung könne dem Ruf der Veranstalterin abträglich sein, stelle kein hinreichendes Interesse für eine Verweigerung dar. Beim privatwirtschaftlich bewirtschafteten Werbebereich, einer Nebentätigkeit zur Finanzierung ihrer Programme, sei die SRG und damit auch Fernsehen SRF an die Grundrechte gebunden. Eine Verweigerung wäre nur zulässig gewesen, wenn rundfunk-, persönlichkeits- oder lauterkeitsrechtliche Bestimmungen einer Ausstrahlung entgegen gestanden hätten. Da dies nicht der Fall gewesen sei, habe die verweigerte Ausstrahlung des Werbespots die Meinungsäusserungsfreiheit des VgT verletzt (BGE 139 I 306).*

## 5 Beanstandete Sendungen und Beschwerdegründe im Überblick

Die Zahl der von der UBI zu prüfenden Beschwerden belief sich seit dem Inkrafttreten des ersten Radio- und Fernsehgesetzes jährlich im Durchschnitt auf knapp 21. Das Minimum betrug 13 (1994), das Maximum 30 (2007). Zuvor war die Zahl der Beschwerden signifikant höher, weil noch keine Ombudsstellen der UBI vorgelagert waren.

Die Beschwerden richteten sich in der grossen Mehrheit gegen Programme der SRG. Sendungen von privaten Veranstaltern wurden vergleichsweise wenig beanstandet. Fernsehausstrahlungen waren deutlich mehr Gegenstand von Beschwerden als Radiosendungen. Sprachregional hatte sich die UBI mit einer im Verhältnis zur Bevölkerungszahl überproportional grossen Anzahl von Fällen aus der Deutschschweiz und damit mit Sendungen von Fernsehen SRF zu beschäftigen.

Im Einzelnen wurden in den Beschwerden vor allem Informations- und namentlich Nachrichtensendungen mit grossem Publikumszuspruch wie die «Tagesschau» und «10 vor 10» von Fernsehen SRF, «19:30» von Fernsehen RTS oder «Il Quotidiano» von Fernsehen RSI beanstandet. Thematisch ging es in den beanstandeten Sendungen vor allem um die Innen- (Wahlen, Abstimmungen, Aktualität) und die Aussenpolitik (Nahostkonflikt) sowie um andere aktuelle gesellschaftliche Fragen (Religion, Tierschutz, Drogen). Die kritische Darstellung der Rolle der Schweiz im Zweiten Weltkrieg in zwei Dokumentationen löste 1997 eine Vielzahl von Beschwerden aus. Bei den verhältnismässig wenig beanstandeten Unterhaltungssendungen handelte es sich mehrheitlich um satirische und andere humoristische Beiträge zu vor allem religiösen Themen.

Meist genannte Beschwerdegründe waren bisher die falsche, unvollständige, tendenziöse oder manipulative Darstellung eines Themas oder eines Ereignisses. Das Sachgerechtigkeitsgebot bildete denn auch mit grossem Abstand die meist angewendete Programmbestimmung. Regelmässig wurde auch eine Verletzung des Vielfaltsgebots geltend gemacht. Dagegen musste sich die UBI nur selten mit den inhaltlichen Mindestgrundsätzen von Artikel 4 Absatz 1 des Radio- und Fernsehgesetzes – Beachtung der Grundrechte, Menschenwürde, Diskriminierungsverbot, Gewalt, Unsittlichkeit – und dem Schutz Minderjähriger beschäftigen. Die anfänglichen Befürchtungen von Veranstaltern, sie würden durch die neu geschaffene Zugangsbeschwerde an die UBI mit Gesuchen auf Gewährung von Sendezeit überschwemmt, haben sich in den ersten Jahren der Anwendung in keiner Weise bewahrheitet.

## 6 Ausblick

Die Nutzung der Medien und insbesondere der elektronischen Medien ist durch die rasante technische Entwicklung im Wandel. Neben den klassischen Radio- und Fernsehprogrammen gibt es zusätzliche Möglichkeiten, Radio und Fernsehangebote individuell zu konsumieren. Durch den digitalen Rundfunk und das Internet ist die Palette an audiovisuellen Angeboten zudem erheblich angestiegen. Eine zusätzliche Dimension haben die aufkommenden sozialen Medien geschaffen. Die geltende Rundfunkgesetzgebung, auf welchem der Zuständigkeitsbereich der UBI basiert, beruht noch weitgehend auf linearen Radio- und Fernsehdiensten. Sollte die Relevanz dieser klassischen Radio- und Fernsehprogramme für die öffentliche Meinungsbildung zu Gunsten neuerer Mediendienste in signifikanter Weise abnehmen, würde dies die Tätigkeit der UBI erheblich berühren. Die Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes von 2014 sieht zwar vor, dass der UBI zusätzlich die Aufsicht über das übrige publizistische Angebot der SRG übertragen wird, wozu namentlich der Online-Bereich gehört. Der Gesetzgeber wird jedoch angesichts dieser spürbaren Entwicklung nicht umhin kommen, sich bald grundsätzliche Fragen zur Regulierung der audiovisuellen Medien zu stellen. Es gilt dabei namentlich zu entscheiden, welche audiovisuellen Mediendienste in Zukunft beaufsichtigt werden und welche inhaltlichen Grundsätze für die einzelnen Mediendienste gelten sollen. Rechnung zu tragen ist dabei den schweizerischen Besonderheiten mit ihren direktdemokratischen Institutionen und der damit verbundenen besonderen Verantwortung der elektronischen Medien für die öffentliche Meinungsbildung. Die zukünftige Ausrichtung der Regulierung und der Umfang der Aufsicht werden für die Tätigkeit der UBI wegweisenden Charakter haben.



# Anhänge

# Merkblatt für Beanstandungen und Beschwerden

Was ist zu beachten, wenn man sich über ausgestrahlte Radio- oder Fernsehsendungen oder den verweigerten Zugang zu einem Programm beschweren und ein Verfahren bei den Ombudsstellen und bei der UBI anstrengen möchte?

## Allgemeine Hinweise

### *Rechtsweg*

Erste Anlaufstelle ist die zuständige Ombudsstelle. Erst nach Abschluss des Verfahrens vor der Ombudsstelle kann Beschwerde bei der UBI erhoben werden. Einzig für das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation ist ein spezieller Rechtsweg vorgesehen.

### *Zuständigkeitsbereich*

Der Inhalt ausgestrahlter Radio- und Fernsehsendungen (nicht Werbung) und die Verweigerung des Zugangs zum Programm können bei den Ombudsstellen und der UBI beanstandet werden, sofern es sich um schweizerische Radio- und Fernsehveranstalter handelt. Dies betrifft nationale, regionale und lokal tätige Programmveranstalter, mit und ohne Konzession.

Bei ausgestrahlten Sendungen hat sich die Rüge auf die inhaltlichen Grundsätze des geltenden Radio- und Fernsehrechts zu beziehen, wie insbesondere das Sachgerechtigkeitsgebot (z.B. falsche oder nicht erwähnte Informationen), das Vielfaltsgebot (z.B. fehlende Chancengleichheit bei Wahl- und Abstimmungssendungen), die Beachtung der Grundrechte (z.B. Verletzung religiöser Gefühle) oder den Schutz der Menschenwürde. Zu den relevanten inhaltlichen Grundsätzen gehören ebenfalls die Bestimmungen zur Diskriminierung, zum Ras-

senhass, zur öffentlichen Sittlichkeit, zur Gewalt, zur öffentlichen Sicherheit und zum Schutz Minderjähriger mit u.a. der Kennzeichnungspflicht jugendgefährdender Sendungen.

Zugangsverweigerungen können sowohl im redaktionellen Teil von Programmen als auch bei der Werbung (Verweigerung der Ausstrahlung eines Werbespots) beanstandet werden. Eine rechtswidrige Verweigerung des Zugangs liegt insbesondere bei einer Diskriminierung vor. Für die Werbung in Programmen der SRG gilt eine besondere Praxis.

Wenn die Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes von 2014 in Kraft tritt, können zusätzlich auch Inhalte aus dem übrigen publizistischen Angebot der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) wie insbesondere aus dem Online-Bereich oder dem Teletext beanstandet werden. Die zuständigen Ombudsstellen der SRG behandeln schon heute entsprechende Beanstandungen auf freiwilliger Basis.

#### *Kosten*

Die Verfahren vor der Ombudsstelle und der UBI sind grundsätzlich kostenlos. Nur bei Mutwilligkeit können Verfahrenskosten auferlegt werden. Auf Stufe Bundesgericht besteht hingegen ein Kostenrisiko.

### **Beanstandung an die Ombudsstelle**

#### *Befugnis zur Beanstandung*

Jede Person kann eine Beanstandung einreichen.

#### *Zuständige Ombudsstelle*

Die aktuellen Verantwortlichen und Adressen der Ombudsstellen sind auf der Website der UBI (<http://www.ubi.admin.ch>) aufgelistet.

#### *Frist*

Die Beanstandung hat innert 20 Tagen nach Ausstrahlung der Sendung – Erstausstrahlung oder Wiederholung – oder nach einem abgelehnten Begehren um Zugang zum Programm zu erfolgen. Bei der

Beanstandung mehrerer Sendungen beginnt die Frist mit der Ausstrahlung der letzten Sendung, die beanstandet wird. Die erste darf jedoch nicht mehr als drei Monate vor der letzten ausgestrahlt worden sein.

#### *Form*

Beanstandungen sind schriftlich einzureichen.

#### *Begründung*

Die Beanstandung hat eine kurze Begründung zu enthalten. Darin ist darzulegen, warum die beanstandete Sendung inhaltlich mangelhaft oder die Verweigerung des Zugangs zum Programm rechtswidrig sein soll. Die gerügten Sendungen bzw. Beiträge sind anzugeben.

### **Beschwerde an die UBI**

#### *Beschwerdebefugnis*

Beschwerde kann führen, wer eine enge Beziehung zum Gegenstand der beanstandeten Sendungen aufweist. Das trifft namentlich zu, wenn die Beschwerde führende Person darin erwähnt wird. Über eine entsprechende Beschwerdebefugnis verfügen sowohl natürliche wie auch juristische Personen.

Natürliche Personen, die keine entsprechende enge Beziehung zum Sendegegenstand aufweisen, können ebenfalls Beschwerde führen, wenn sie mindestens 18 Jahre alt sind, über das Schweizer Bürgerrecht, eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verfügen und von mindestens 20 anderen, ebenfalls entsprechend legitimierten Personen unterstützt werden. Formulare für solche Popularbeschwerden finden sich auf der Website der UBI in der Rubrik «Beschwerde an die UBI».

Ebenfalls beschwerdebefugt sind Personen, deren Gesuch um Zugang zum Programm abgewiesen worden ist.

### *Frist*

Beschwerden sind innert 30 Tagen nach Eintreffen des Schlussberichts der Ombudsstelle bei der UBI zu erheben. Der Ombudsbericht ist der Eingabe beizulegen.

### *Form*

Die Beschwerde hat schriftlich zu erfolgen. Sie kann per Post (Adresse: UBI, Postfach 8547, 3001 Bern) oder elektronisch eingereicht werden. Eine elektronische Beschwerde setzt den Erwerb eines Zertifikats für eine digitale Signatur und die Registrierung auf einer anerkannten Zustellplattform voraus.

### *Anfechtungsobjekt*

Die Beschwerde hat sich gegen den Inhalt der beanstandeten Sendung bzw. gegen die Verweigerung des Zugangs zu richten und nicht gegen den Bericht der Ombudsstelle, der kein anfechtbarer Entscheid ist.

### *Begründung*

In der Beschwerdeschrift ist kurz zu begründen, warum die beanstandete Sendung den gesetzlichen Anforderungen nicht genügt bzw. warum die Verweigerung des Zugangs zum Programm rechtswidrig sein soll. Die beanstandeten Sendungen bzw. Beiträge sind zu bezeichnen.

Zusätzliche Informationen zum Verfahren finden sich auf der Website der UBI, <http://www.ubi.admin.ch>.

Anfragen können an das Sekretariat der UBI gerichtet werden:  
E-Mail: [info@ubi.admin.ch](mailto:info@ubi.admin.ch), Telefon 058 462 55 38/33.

## Literatur

AUBERT JEAN-FRANÇOIS / MAHON PASCAL, Petit commentaire de la constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999, Zürich 2003.

AUER ANDREAS / MALINVERNI GIORGIO / HOTTELIER MICHEL, Droit constitutionnel suisse, vol. I et II, 3. Auflage, Bern 2013.

BARRELET DENIS, Les libertés de la communication in THÜRER DANIEL/ AUBERT JEAN-FRANÇOIS / MÜLLER JÖRG PAUL (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 721ff.

BARRELET DENIS, La surveillance des programmes de radio-télévision à l'avenir, in : medalex 1/2000, S. 24 ff.

BARRELET DENIS / WERLY STÉPHANE, Droit de la communication, Bern 2011.

BERBERAT DIDIER, L'autorité indépendante de plainte in MORAND CHARLES-ALBERT (Hrsg.). Le droit des médias audiovisuels, Basel 1989, S. 157ff.

BOINAY GABRIEL, La contestation des émissions de la radio et de la télévision, Porrentruy 1996.

BURKERT HERBERT, Die Unabhängige Beschwerdeinstanz des Radio- und Fernsehgesetzes – Ansätze zu einer informationsrechtlichen Betrachtung, in: Wirtschaftsrecht zu Beginn des 21. Jahrhunderts, Bern 2005, S. 859 ff.

COTTIER BERTIL, Couverture des élections par les radiodiffuseurs, Anmerkungen zum UBI-Entscheid b.578 vom 4. Juli 2008, in: medalex 2/2009, S. 110.

DUMERMUTH MARTIN, Subjektive und objektive Elemente der Radio und Fernsehfreiheit, in: Festschrift für Rolf H. Weber, Bern 2011, S. 667ff.

DUMERMUTH MARTIN, Rundfunkrecht in: KOLLER HEINRICH / MÜLLER GEORG / RHINOW RENÉ / ZIMMERLI ULRICH (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel/Frankfurt am Main 1996.

DUMERMUTH MARTIN, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Diss., Basel/Frankfurt am Main 1992.

EHRENZELLER BERNHARD / MASTRONARDI PHILIPPE / SCHWEIZER RAINER J. / VALLENDER KLAUS A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar: Die schweizerische Bundesverfassung, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014.

GRABER CHRISTOPH BEAT, Danaergeschenk für die Meinungsfreiheit? Zur Vermischung von Werbung und Programm in Radio und Fernsehen, in: medalex 1/1998, S. 35ff.

GRABER CHRISTOPH BEAT, Rundfunkaufsicht am Scheideweg zwischen «Silicon Valley» und «Durcheinandertal», in: medalex 3/1996, S. 135ff.

GROB FRANZISKA BARBARA, Die Programmautonomie von Radio und Fernsehen in der Schweiz, Diss., Zürich 1994.

KLEY ANDREAS, Die Medien im neuen Verfassungsrecht, in: Die neue Bundesverfassung, ULRICH ZIMMERLI (Hrsg.), Bern 2000, S. 183 ff.

KLEY ANDREAS, Beschwerde wegen verweigertem Programmzugang: Trojanisches Pferd oder Ei des Kolumbus? in: *medialex* 1/2008, S. 15ff.

MACHET EMMANUELLE, La régulation des contenus audiovisuels en Suisse replacée dans son contexte européen – La Suisse un système sui generis ? in: *medialex* 4/2010, S. 197ff.

MASMEJAN DENIS / COTTIER BERTIL / CAPT NICOLAS (Hrsg.) : Loi sur la radio-télévision, Commentaire, Bern 2014.

MÜLLER JÖRG PAUL / SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008.

NOBEL PETER / WEBER ROLF HANS, Medienrecht, 3. Auflage, Bern 2007.

RIEDER PIERRE, Kostenrisiko bei Beschwerden an die UBI in: *medialex* 1/2007, S. 6ff.

RIEDER PIERRE, Was bewirken Entscheide der UBI? in: *medialex* 3/2011, S. 138ff.

RIEDER PIERRE, Der Zugang zu Radio und Fernsehen, in: *medialex* 3/2013, S. 110ff.

RIKLIN FRANZ, Rechtsfragen der (externen) Programmaufsicht über Radio und Fernsehen in der Schweiz in: *Aspects du droit des mass médias II*, Freiburg 1984, S. 33ff.

SCHEFER MARKUS / ZELLER FRANZ A., Freie Kommunikation an Radio und Fernsehen in: MÜLLER JÖRG PAUL / SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008.

SENN MISCHA, Publikumsschutz und Leitbild des Medienkonsumenten, in: medialex 2/2011, S. 80ff.

SENN MISCHA, Satire und Persönlichkeitsschutz, Zur rechtlichen Beurteilung satirischer Äusserungen auf der Grundlage der Literatur- und Rezeptionsforschung, Bern 1998.

STUDER PETER / MAYR VON BALDEGG RUDOLF, Medienrecht für die Praxis: Vom Recherchieren bis zum Prozessieren: Rechtliche und ethische Normen für Medienschaffende, 4. Auflage, Zürich 2011.

WEBER ROLF H., Rundfunkrecht, Bern 2008.

ZELLER FRANZ A., Zwischen Vorverurteilung und Justizkritik, Medienberichte über hängige Gerichtsverfahren im Lichte der Rechtsprechung des schweizerischen Bundesgerichtes und der EMRK Organe, Bern/Stuttgart/Wien 1998.

ZELLER FRANZ A., Öffentliches Medienrecht, Bern 2004.

ZÖLCH FRANZ A. /ZULAUF RENA, Kommunikationsrecht für die Praxis, 2. Auflage, Bern 2007.

Dieses Buch erscheint aus Anlass des 30-Jahr-Jubiläums der Unabhängigen  
Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI).

Die Autoren:

Roger Blum, Journalist und Prof. em. für Medienwissenschaft, ist Präsident der UBI.

Pierre Rieder, Dr. iur., ist Leiter des Sekretariats der UBI.

Layout und Druck: BBL

Bern, im Dezember 2014





**Unabhängige Beschwerdeinstanz  
für Radio und Fernsehen UBI**

Postfach 8547  
3001 Bern  
Tel. ++ 41 058 462 55 38/33

[www.ubi.admin.ch](http://www.ubi.admin.ch)  
[info@ubi.admin.ch](mailto:info@ubi.admin.ch)