

UNABHÄNGIGE BESCHWERDEINSTANZ

FÜR RADIO UND FERNSEHEN

JAHRESBERICHT 1997

Inhaltsverzeichnis

1. Rechtsgrundlagen	3
2. Zusammensetzung der UBI	3
3. Geschäftsführung des Sekretariates	3
4. Gesamtüberblick über das Berichtsjahr	4
4.2 Rechtsprechung im allgemeinen	4
4.3 Thematische Schwerpunkte	5
4.3 Offene Rechtsfragen	5
5. Aus der Praxis der UBI	7
5.1 Entscheid vom 7. Februar i.S. "Mann beisst Hund"	7
5.2 Entscheid vom 7. März i.S. "Viktors Spätprogramm", Trailer und Beitrag über die möglichen Auswirkungen der Evolutionslehre auf die katholische Kirche	7
5.3 Entscheid vom 30. Mai i.S. "Verkehrsinformation DRS/TCS" und "Verkehrsinformation DRS/ACS"	8
5.4. Entscheid vom 27. Juni i.S. "Im Glarner Baugewerbe herrscht Filz"	9
5.4 Entscheid vom 24. Oktober i.S. "L'honneur perdu de la Suisse"	11
5.5 Entscheid vom 24. Oktober i.S. "Nazigold und Judengeld"	11
6. Rechtsprechung des Bundesgerichts	13
7. Mitarbeit der UBI in der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA)	14

1. Rechtsgrundlagen

Die Tätigkeit der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (im Folgenden: UBI) beruht verfassungsrechtlich auf Art. 55bis Abs. 5 der Bundesverfassung (SR 101; im Folgenden: BV). Das Radio- und Fernsehgesetz (im Folgenden: RTVG, SR 784.40) konkretisiert die Organisation sowie die Aufgaben der UBI (Art. 58f. RTVG) und regelt das Verfahren bei Programmrechtsbeschwerden (Art. 62ff. RTVG).

Am 1. Januar 1998 ist das totalrevidierte Fernmeldegesetz in Kraft getreten. Dieses bewirkt auch gewisse Änderungen der Radio- und Fernsehgesetzgebung. Die UBI hat neu gemäss dem revidierten Art. 65 Abs. 1 RTVG Beschwerden auch im Hinblick auf die Verletzung von Programmbestimmungen internationaler Übereinkommen zu überprüfen:

"Die Beschwerdeinstanz stellt in ihrem Entscheid fest, ob *Programmbestimmungen einschlägiger internationaler Übereinkommen*, dieses Gesetzes, seiner Ausführungsvorschriften oder der Konzession verletzt worden sind."

Im Hinblick auf eine mögliche Anwendung von Bestimmungen internationaler Verträge gilt es vorab das von Schweiz ratifizierte Europäische Übereinkommen vom 5. Mai 1989 zu nennen.

2. Zusammensetzung der UBI

Am 1. Januar 1997 trat Herr Prof. Dr. Denis Barrelet, Journalist und Kommunikationsrechtsprofessor an den Universitäten Freiburg und Neuenburg, sein Amt als Präsident der UBI an. Er ersetzte die zur Bundesrichterin gewählte Frau Prof. Dr. Ursula Nordmann. Ebenfalls auf den 1. Januar 1997 traten die neuen Mitglieder, Frau Veronika Heller, 2. Kantonsgerichtspräsidentin des Kantonsgerichts Schaffhausen, und Herr Dr. Denis Masméjan, Journalist, ihr Amt an.

Die Amtszeit der neun Mitglieder der UBI inklusive des Präsidenten dauert bis zum Ende des Jahres 2000.

3. Geschäftsführung des Sekretariates

Das Sekretariat setzte sich bis Ende August zusammen aus dem leitenden deutschsprachigen juristischen Sekretär mit einem Beschäftigungsgrad von 60%, einer französischsprachigen juristischen Sekretärin und einem deutschsprachigen juristischen Sekretär mit einem Beschäftigungsgrad von je 30%, sowie der Kanzleisekretärin, die zu 50% tätig ist. Ende August kündigten sowohl der leitende Sekretär, Herr Dr. Christoph Beat Graber, wie auch der deutschsprachige juristische Sekretär, Herr Scharaf Helmy, ihre Stelle, um neue berufliche Herausforderungen anzutreten. Die UBI dankt Herrn Dr. Graber und Herrn Helmy für

die sehr wertvollen Dienste, die sie im Sekretariat geleistet haben. Als neuen leitenden Sekretär wählte der Präsident nach Anhörung der andern Mitglieder der UBI Herrn Pierre Rieder. Er hat einen Beschäftigungsgrad von 90% und trat die neue Funktion am 1. Oktober an.

Die finanzielle Abwicklung im Zusammenhang mit der Tätigkeit der UBI erfolgte durch das Generalsekretariat des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (ab 1. Januar 1998: Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation), dem die UBI administrativ angegliedert ist.

4. Gesamtüberblick über das Berichtsjahr

4.1 Geschäftsgang (vgl. dazu auch die Statistik in Anhang II, S. 17ff.)

Im Berichtsjahr sind 25 neue Beschwerden eingegangen. Es wurden 24 Entscheide gefällt, wovon 17 in einem materiell-rechtlichen Verfahren. In 7 Fällen konnte auf die Eingaben aus formellen Gründen nicht eingetreten werden (im Vorjahr waren es noch 14). Bei Fehlen von Voraussetzungen für die Beschwerdelegitimation weist die UBI den Beschwerdeführer auf diesen Umstand hin und gewährt ihm in der Regel eine Nachfrist, um die Legitimationsvoraussetzungen noch erfüllen zu können. Keine Nachfrist gewährt die UBI in Anlehnung an die Praxis des Bundesgerichts Beschwerdeführern mit einem rechtlichen Beistand.

Von den 25 eingegangenen Beschwerden betrafen 23 Fernsehsendungen und nur 2 Radiosendungen. Beim Grossteil der beanstandeten Fernsehsendungen, nämlich 16, handelte es sich um Ausstrahlungen des Schweizer Fernsehens DRS. Vier Beschwerden gingen ein gegen Sendungen der Télévision Suisse Romande TSR, je eine gegen eine Sendung der TSI (Televisione svizzera di lingua italiana) und eines Regionalveranstalters.

1997 haben 8 Sitzungen der UBI stattgefunden (im Vorjahr sieben). Am Schluss des Berichtsjahrs waren noch 6 Fälle hängig.

4.2 Rechtsprechung im allgemeinen

In vier Fällen stellte die UBI eine Programmrechtsverletzung fest. Sie setzte dem Veranstalter jeweils eine Frist von 90 Tagen, um die geeigneten Vorkehren zu treffen, um die Rechtsverletzung zu beheben und in Zukunft gleiche oder ähnliche Rechtsverletzungen zu vermeiden (Art. 67 Abs. 2 RTVG). Wenn der Veranstalter innert dieser Frist keine oder keine genügenden Vorkehren trifft, könnte die UBI gemäss Art. 67 Abs. 3 RTVG beim Departement beantragen, Änderungen bei der Konzession vorzunehmen. Dazu sah sich die UBI im Berichtsjahr in keinem Fall veranlasst.

Materiell-rechtlich standen bei der Beurteilung der Beschwerden die Bestimmungen über das kulturelle Mandat (Art. 3 RTVG) und die Informationsgrundsätze wie das Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebot (Art. 4 RTVG)

eindeutig im Vordergrund. Immerhin gaben einzelne Beschwerden der UBI Gelegenheit, sich mit wichtigen Problembereichen wie der Gewaltdarstellung (Art. 6 Abs. 1 RTVG) und der Trennung von Werbung bzw. Sponsoring und Programmteil (Art. 18, 19 RTVG) zu beschäftigen.

Verfahrensrechtlich von Bedeutung war ein Entscheid des Bundesgerichts, der sich mit den Beschwerdevoraussetzungen bei der Zeitraumbeschwerde beschäftigte.

4.3 Thematische Schwerpunkte

Innerhalb der von der UBI im Berichtsjahr zu behandelnden Beschwerden lassen sich zwei thematische Schwerpunkte feststellen. Es handelt sich dabei einerseits um Sendungen, die sich kritisch mit der Rolle der Schweiz im zweiten Weltkrieg beschäftigten, andererseits um Beiträge, die den sensiblen Bereich des Religiösen zum Inhalt hatten.

Gegen die DOK-Sendung "Nazigold und Judengeld" des Schweizer Fernsehens DRS und gegen den im Rahmen des Sendegefässes "Temps Présent" ausgestrahlten Dokumentarfilm "L'honneur perdu de la Suisse" der Télévision Suisse Romande wurden insgesamt acht Beschwerden erhoben (siehe Ziffern 5.5 und 5.6).

In zahlreichen Beschwerden wurde die Verletzung von religiösen Gefühlen beanstandet. Dies erlaubte der UBI, ihre Praxis zum sensiblen Bereich des Religiösen im Rahmen der Bestimmung über das kulturelle Mandat weiter zu verfeinern. Zwei Beschwerden betrafen die Satiresendung "Viktors Spätprogramm" des Schweizer Fernsehens DRS. Ein Beitrag, in dem eine Hostie mit einer Banane gleichgesetzt und einem Affen zum Frass vorgeworfen wurde, hat religiöse Gefühle der Zuschauer und damit das Programmrecht verletzt (siehe Ziffer 5.2). Eine Programmrechtsverletzung verneinte die UBI dagegen hinsichtlich eines Beitrags, der sich satirisch mit der beruflichen Zukunft des Bischofs Haas beschäftigte, weil es dabei primär um eine öffentliche Person und nicht um zentrale religiöse Inhalte ging. Ebenfalls keine Programmrechtsverletzung lag bei einem Beitrag der "Tagesschau" der Télévision Suisse Romande über den preisgekrönten Film "Larry Flint" vor, wobei die Kontroverse um das umstrittene, angeblich religiöse Gefühle verletzende Filmplakat im Vordergrund stand.

Die weiteren Beschwerden betrafen vorab verschiedene Informationssendungen. Ein Beitrag von "10 vor 10" über den Glarner Baudirektor Kaspar Rhyner verletzte das Programmrecht, weil journalistische Sorgfaltspflichten nicht eingehalten wurden.

4.3 Offene Rechtsfragen

Im Rahmen einer Sitzung beschäftigte sich die UBI mit der Frage, ob und inwiefern sie auf allgemein gehaltene Beschwerden eintreten kann, die sich praktisch gegen ein ganzes Programm bzw. Programmteile richten. Beispiele für solche Be-

schwerden wären etwa, ein Veranstalter würde eine zu linke Politik verfolgen, religiös einseitig informieren, die schweizerische Filmproduktion nicht ausreichend berücksichtigen oder wenn Lokalveranstalter zu wenig lokale Themen ausstrahlen.

Die bisherige Praxis der UBI hat sich vornehmlich mit Beschwerden zu einer einzelnen Sendung beschäftigt. Innerhalb von Zeitraumbeschwerden wurden zuweilen auch mehrere Sendungen gemeinsam beurteilt, soweit sie die zeitlichen und sachlichen (thematischer Zusammenhang) Voraussetzungen erfüllten. Bezüglich der Beurteilung eines ganzen Programms bzw. eines bestimmten Programmbereichs auf eine Programmrechtsverletzung besteht lediglich ein Präjudiz, allerdings noch unter dem alten Bundesbeschluss. Ein Beschwerdeführer hatte 1990 gerügt, dass alle Sendungen im Zusammenhang mit einer Abstimmung geprüft werden sollen. Die UBI war u.a. nicht auf die Beschwerde eingetreten, weil die gerügten Sendungen nicht genau bezeichnet worden waren. Dies war allerdings damals im Gegensatz zum RTVG noch eine Voraussetzung für eine Beschwerde.

Die UBI ist grundsätzlich zuständig für Beschwerden gegen ausgestrahlte Radio- und Fernsehsendungen schweizerischer Veranstalter und hat zu beurteilen, ob beanstandete Sendungen gegen Programmbestimmungen im RTVG, in der Verordnung, in der entsprechenden Konzession und ab 1.1.1998 in internationalen Übereinkommen verstossen hat. Es stellen sich vorab zwei Fragen: Welche Programmbestimmungen sind justiziabel? Sind Beschwerden nur gegen einzelne, genau bezeichnete Sendungen oder auch gegen ein ganzes Programm bzw. gegen ganze Programmteile möglich?

Programmbestimmungen sind justiziabel, wenn sie genügend konkret ausgestaltet sind. Hinsichtlich der im Rahmen von Art. 3 RTVG von schweizerischen Veranstaltern geforderten besonderen Berücksichtigung der schweizerischen audiovisuellen Produktion (Abs. 1 lit. e) und breiten Berücksichtigung von europäischen Eigenleistungen (Abs. 1 lit. f) könnte sich bei einer allfälligen Beschwerde für die UBI die Frage stellen, ob diese Programmbestimmungen überhaupt justiziabel sind. Eine allfällige Anwendung würde bedeuten, dass sie ihre Praxis hinsichtlich der Zulässigkeit von Zeitraumbeschwerden ändern müsste. Diese müssten nämlich nicht nur bei Vorliegen eines thematischen Zusammenhangs zwischen verschiedenen beanstandeten Sendungen erlaubt sein, sondern auch bei mehreren beanstandeten Sendungen, die im Zusammenhang mit einer Programmrechtsbestimmung stehen. Ueberdies würde dies Änderungen im Verfahren bei der UBI bedingen, das sich bis anhin neben dem Schriftenwechsel (Art. 64 Abs. 1 RTVG) auf das Visionieren bzw. Anhören von Sendungen konzentrierte. Ein solches Prozedere wäre bei allgemein gehaltenen Beschwerden, welche ganze Programmteile erfassen, nicht mehr möglich. Im Rahmen der Nationalratsdebatte zum geltenden RTVG wies die Kommissionssprecherin immerhin darauf hin, dass Langzeituntersuchungen bei programmrechtlichen Verfahren durchaus möglich seien.

Die UBI verzichtete mangels einer konkreten Beschwerde anlässlich ihrer Diskussion darauf, Entscheide zu diesen Punkten zu fällen. Spätestens im Rahmen der angestrebten grundsätzlichen Revision des Radio- und Fernsehgesetzes sollten diese offenen Rechtsfragen aber klar geregelt werden.

5. Aus der Praxis der UBI

In der nachfolgenden Praxisübersicht werden zusammenfassend ausgewählte Entscheide erwähnt, bei denen neue Rechtsfragen zu behandeln oder die bisherige Rechtsprechung zu präzisieren waren. Die erwähnten Entscheide wurden bzw. werden teilweise in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) veröffentlicht.

5.1 Entscheid vom 7. Februar i.S. "Mann beisst Hund"

Ein Film, der durch eine bewusste Ueberzeichnung Distanz zu Gewaltszenen schaffen kann und damit deren Wirkung relativiert, stellt keine unzulässige Verherrlichung oder Verharmlosung von Gewalt dar.

Sachverhalt: Am 22. August 1996 strahlte das Schweizer Fernsehen DRS im Rahmen des Sendegefässes "Delikatessen" den belgischen Spielfilm "Mann beisst Hund" (Originaltitel: "C'est arrivé près de chez vous") aus. Darin wird im wesentlichen der Berufskiller Ben porträtiert. Dieser wird von einer dreiköpfigen Filmequipe begleitet, die ihn vor laufender Kamera begleitet. Ben begeht nach Lust und Laune mehr als 25 brutale Morde sowie eine Vergewaltigung. Seine grausamen und kaltblütigen Taten werden mit eindringlichen Gewaltbildern gezeigt.

Würdigung: Die UBI prüfte die Sendung primär auf ihre Vereinbarkeit mit Art. 6 Abs. 1 (in fine) RTVG, welcher die Verharmlosung oder die Verherrlichung von Gewalt als unzulässig erklärt. Sie erachtete die im Film gezeigten brutalen Tötungen als an der Grenze des Erträglichen, wies aber in ihrem Entscheid darauf hin, dass die gezeigten Gewaltbilder im Zusammenhang mit der speziellen Machart des Films zu sehen sind, einer Mischung von Spiel- und Dokumentarfilm. Durch die überzeichnete Darstellung wurde eine Distanz zur Gewaltszenen geschaffen und ihre Wirkung relativiert. Die UBI kam deshalb zum Schluss, dass für den Zuschauer klar erkennbar war, dass der Film keineswegs Gewalt verharmlosen oder verherrlichen wollte. Sie berücksichtigte dabei auch das auf Cinéphile ausgerichtete Sendegefäss, die Zeit der Ausstrahlung (23.20 Uhr) und die längere Anmoderation, die dem Film vorausging. Da dem Film eine künstlerische Wert nicht gänzlich abzuspochen war, stellte die UBI auch keine Verletzung des kulturellen Mandats (Art. 3 Abs. 1 RTVG) fest. Sie wies daher die Beschwerde gegen die Sendung ab.

5.2 Entscheid vom 7. März i.S. "Viktors Spätprogramm", Trailer und Beitrag über die möglichen Auswirkungen der Evolutionslehre auf die katholische Kirche

Das kulturelle Mandat in Verbindung mit der Glaubensfreiheit setzt der Programmautonomie auch bei Satiresendungen Grenzen, damit religiöse Gefühle nicht verletzt werden.

Sachverhalt: Am 20. November 1996 strahlte das Schweizer Fernsehen DRS die Satiresendung "Viktors Spätprogramm" aus. Die Sendung war in den Tagen zuvor mit einem Trailer angekündigt worden. Darin wies ein vor einem Affenkäfig stehender "Pfarrer" - gespielt vom Moderator Viktor Giacobbo - auf die kürzlich erfolgte Anerkennung der Evolutionslehre durch den Papst hin. Damit seien jetzt auch Affen in den kirchlichen Dienst integriert und man habe eine neue Oblatenform entwickelt. Mit diesen Worten reichte der Pfarrer einem Schimpansen eine Banane. In der Sendung selbst wurde der an den Trailer anknüpfenden Kurzfilm "Kirche und Darwin" gezeigt.

Würdigung: Im Zentrum der programmrechtlichen Prüfung der UBI stand die Beurteilung der Sendung im Hinblick auf das kulturelle Mandat (Art. 3 Abs. 1 RTVG). Aufgrund der verfassungsrechtlich garantierten Glaubensfreiheit (Art. 49 BV) hat die UBI dem sensiblen Bereich des Religiösen seit jeher besonderes Gewicht zugemessen. Vorliegend bestand ein Interessenkonflikt mit der Programmautonomie des Veranstalters, welcher ebenfalls Verfassungsrang zukommt (Art. 55bis Abs. 3 BV), den die UBI im Rahmen einer Güterabwägung zu lösen hatte. Sie berücksichtigte dabei auch, dass es sich bei "Viktors Spätprogramm" um eine bekannte Humor- und Satiresendung handelt. Die UBI wies aber darauf hin, dass auch der satirischen Behandlung eines Themas Grenzen gesetzt sind, insbesondere zum Schutz von religiösen Gefühlen. Aufgrund dieser Beurteilungskriterien kam die UBI zum Schluss, dass der Kurzfilm "Kirche und Darwin" an der Grenze einer Programmrechtsverletzung liegt, der Trailer dagegen diese Grenze überschritten hat. Ausschlaggebend dafür war, dass die Hostie (das Abendmahlbrot) lächerlich gemacht wurde, indem sie mit einer Banane gleichgesetzt und dem Affen gefüttert wurde. Die Hostie stellt einen zentralen Gegenstand des katholischen Glaubens dar. Mit dem Lächerlichmachen der Hostie hat der Veranstalter religiöse Gefühle und damit das Programmrecht verletzt. Die UBI hiess die Beschwerde daher insoweit gut.

5.3 Entscheidung vom 30. Mai i.S. "Verkehrsinformation DRS/TCS" und "Verkehrsinformation DRS/ACS"

Das Verbot von politischer Werbung und politischem Sponsoring betrifft primär Informationen in Zusammenhang mit einer Wahl oder Abstimmung. Ein Verstoss gegen das Werbeverbot in Radioprogrammen der SRG liegt bei indirekter Werbung dann vor, wenn der Werbeeffect gegenüber der Informationsvermittlung überwiegt.

Sachverhalt: Das Schweizer Radio DRS 1 strahlte am 14. August 1996 unter dem Titel "Verkehrsinformation DRS/TCS" beziehungsweise "Verkehrsinformation DRS/ACS" mehrmals täglich Meldungen aus, die den aktuellen Strassenzustand betrafen. Die Verkehrsmeldungen von Radio DRS 1 werden in Zusammenarbeit

von den Automobilverbänden TCS und ACS, den Polizeizentralen und Verkehrsteilnehmern erstellt.

Würdigung: Die UBI hielt zunächst fest, dass es sich bei den Verkehrsinformationen nicht um verbotene politische Werbung (Art. 18 Abs. 5 RTVG, Art. 14 Abs. 1 RTVV) oder verbotenes politisches Sponsoring (Art. 19 Abs. 5 RTVG) handelt. Politische Qualität im Sinne der Verbotsnormen erhält eine Information primär, wenn sie zur Zeit eines Wahl- oder Abstimmungskampfes ausgestrahlt wird und in einem sachlichen Zusammenhang dazu steht. In einem zweiten Schritt prüfte die UBI, ob die Verkehrsinformationen gegen das in Art. 11 der Konzession der SRG verankerte Werbeverbot in den Radioprogrammen verstossen würde. Sie erachtete die häufige Nennung von TCS und ACS im Zusammenhang mit Verkehrs-Informationen als nicht unproblematisch. Eine unzulässige indirekte Werbung liegt aber erst vor, wenn für die Zuschauer der Werbeeinfluss gegenüber der Informationsvermittlung überwiegt. Da für die Rezipienten die vermittelten Informationen im Vordergrund standen, wurde das Werbeverbot im Radio nicht verletzt. Die UBI wies daher die Beschwerde gegen die Sendung ab.

5.4. Entscheid vom 27. Juni i.S. "Im Glarner Baugewerbe herrscht Filz"

Ein Beitrag in einer Informationssendung, der darauf ausgerichtet ist, ein vorgefasstes Bild mittels Falschinformationen und gezielt eingesetzter Dramaturgie zu bestätigen, verstösst gegen journalistische Sorgfaltspflichten und damit gegen das Sachgerechtigkeitsgebot.

Sachverhalt: Am 17. September 1996 strahlte das Schweizer Fernsehen DRS in der Sendung "10 vor 10" den Beitrag "Im Glarner Baugewerbe herrscht Filz" aus. Darin wurde die These vertreten, dass im Glarner Baugewerbe einzelne Bewerber für lukrative Bauaufträge unzulässig bevorteilt würden. Als Hauptverantwortlicher dieses "Filzes" wurde im ca. sieben Minuten dauernden Beitrag der Glarner Baudirektor Kaspar Rhyner dargestellt.

Würdigung: Die UBI prüfte den beanstandeten Beitrag auf seine Vereinbarkeit mit dem in Art. 4 Abs. 1 RTVG vorgesehenen Sachgerechtigkeitsgebot. Sie anerkannte dabei, dass kritische Äusserungen von Programmschaffenden im Sinne des "anwaltschaftlichen Journalismus" durchaus möglich sind. Voraussetzung ist, dass die Transparenz gewährleistet bleibt, damit sich die Zuschauer ein eigenes Bild machen können. Insoweit besteht bei Sendungen im Stile des "anwaltschaftlichen Journalismus" eine erhöhte Sorgfaltspflicht. Der Beitrag war einseitig darauf ausgerichtet, ein vorgefasstes Bild, wonach der Glarner Baudirektor auf "Geschäfte unter Freunden" spezialisiert sei, zu bestätigen. Zu diesem Zweck wurden einige Falschinformationen verbreitet, die beim Publikum den Eindruck vermittelten, dass sich der Baudirektor jeweils mit lukrativen Bauaufträgen erkenntlich gezeigt habe. Die Irreführung des Publikums wurde auf den Ebenen von Intonation, Musik und Bild unterstrichen. Damit hat der Veranstalter gegen das Gebot der Unvoreingenommenheit hinsichtlich des publizistischen Endprodukt verstossen. Da

schwerwiegende Vorwürfe gegen den Baudirektor erhoben wurden, wäre eine genaue Recherche notwendig gewesen, um den qualifizierten Sorgfaltspflichten zu genügen. Weil der angefochtene Beitrag gegen das Sachgerechtigkeitsgebot verstossen hat, hiess die ÜBI die Beschwerde gut.

5.4 Entscheid vom 24. Oktober i.S. "L'honneur perdu de la Suisse"

Ein Dokumentarfilm mit neuen Thesen zum Geschichtsbild der Schweiz verstösst gegen das Sachgerechtigkeitsgebot bzw. das Transparenzgebot, wenn diese Thesen für die Zuschauer nicht als solche erkennbar sind.

Sachverhalt: Am 6. und 11. März 1997 strahlte die Télévision suisse romande im Rahmen des Sendegefässes "Temps présent" den Dokumentarfilm "L'honneur perdu de la Suisse" aus. Der Film distanziert sich klar vom traditionellen Geschichtsbild der Schweiz. Demnach hätten nicht die Neutralität und die von der Armee gesicherte Verteidigungsbereitschaft, sondern vorab ökonomische Interessen die Politik der Regierung und der Wirtschaft im zweiten Weltkrieg geprägt. In diesem Zusammenhang stellt der Film verschiedene Thesen auf. Neben Zeitzeugen und Jugendlichen kommen auch verschiedene Historiker zum Wort.

Würdigung: Die UBI prüfte die beanstandete Sendung primär auf ihre Vereinbarkeit mit dem Sachgerechtigkeitsgebot (Art. 4 Abs. 1 RTVG). Veranstalter steht es selbstverständlich frei, sich sehr kritisch mit der Geschichte der Schweiz aus-einandersetzen. Die Möglichkeit des "anwaltschaftlichen Journalismus" erlaubt ihnen, auch Thesen zur Rolle der Schweiz im zweiten Weltkrieg aufzustellen, umso mehr als es eine historische Wahrheit kaum gibt. Die journalistischen Sorgfaltspflichten gebieten aber, dass Thesen für die Zuschauer als solcher erkennbar sind (Transparenzgebot).

Entscheidend für die von der UBI festgestellte Programmrechtsverletzung waren denn auch nicht der kritische Ansatz sowie einzelne Ungenauigkeiten im Film, sondern der Umstand, dass die aufgestellten Thesen als solche nicht erkennbar waren. Das Publikum musste insbesondere aufgrund der mit Historikern gemachten Interviews annehmen, dass es sich um neue historische Wahrheiten handelt, und nicht um Thesen, zu denen auch andere Meinungen von Experten bestehen. Im Film wurden praktisch ausschliesslich Ausschnitte und Aussagen verwendet, welche die aufgestellten Thesen unterstützten. Der Zuschauer konnte sich deshalb aufgrund dieser Ausstrahlung keine eigene Meinung bilden. Insgesamt wurde daher das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt. Die UBI hiess daher mit einer Ausnahme (fehlende Beschwerdelegitimation) die Beschwerden gegen die Sendung "L'honneur perdu de la Suisse" gut.

5.5 Entscheid vom 24. Oktober i.S. "Nazigold und Judengeld"

Ein an sich programmrechtswidriger Beitrag kann unter bestimmten Voraussetzungen durch die Einbettung in eine Anmoderation und eine anschliessende Diskussion geheilt werden.

Sachverhalt: Am 3. Juli 1997 strahlte das Schweizer Fernsehen DRS im Rahmen des Sendegefässes DOK den Dokumentarfilm "Nazigold und Judengeld" aus. Die

DOK-Sendung bestand aus drei Teilen: In einer Einleitung distanzierte sich der Redaktionsleiter Otto C. Honegger zumindest teilweise vom im zweiten Teil ausgestrahlten Dokumentarfilm "Nazigold und Judengeld" der BBC, der unter Mitarbeit des Schweizer Fernsehens DRS zustande gekommen war. Die vorgängige Ausstrahlung des Films in England und den USA hatte aufgrund der Darstellung der Rolle der Schweiz im zweiten Weltkrieg im Inland bereits heftige Kontroversen ausgelöst. Der Ausstrahlung des Films folgte in der beanstandeten DOK-Sendung im dritten Teil eine Diskussion, an der u.a. auch Botschafter Thomas Borer teilnahm.

Würdigung: Die UBI trat nicht auf die Rügen der Beschwerdeführer ein, welche die Mitarbeit der SRG bei der Konzeption und der Realisierung des Dokumentarfilms "Nazigold und Judengeld" der BBC betrafen. Sie verfügt hinsichtlich der Art und Weise des Zustandekommens über keine Prüfungskompetenzen, ebensowenig wie bezüglich der Ausstrahlung des Dokumentarfilms im Ausland, wo der Film teilweise ohne anschliessende Diskussion gezeigt wurde. Die DOK-Sendung bildete mit den drei Teilen Anmoderation, Dokumentarfilm und Diskussionsrunde thematisch ein geschlossenes Ganzes. Die UBI prüfte deshalb nicht nur allein den BBC-Dokumentarfilm, sondern die ganze Sendung mit den drei Teilen auf ihre Vereinbarkeit mit den Programmrechtsgrundsätzen.

Der einseitige BBC-Dokumentarfilm genügte alleine schon aufgrund einer summarischen Prüfung den Programmgrundsätzen und insbesondere dem Sachgerechtigkeitsgebot (Art. 4 Abs. 1 RTVG) nicht. Bereits in der Anmoderation distanzierte sich der DOK-Redaktionsleiter vom Film, der nicht fair und einigermassen ausgewogen über die Schweiz berichten würde. Die Diskussionsrunde und ein eingeleitetes Interview mit einem ehemaligen deutschen Geheimdienstmitarbeiter, der auch im Dokumentarfilm der BBC zu Wort gekommen war, mussten beim Zuschauer insgesamt den Eindruck der mangelnden Seriosität und einer völlig einseitigen Ausrichtung des Films erwecken. Die UBI kam insgesamt zum Schluss, dass die beanstandete DOK-Sendung nicht gegen das Sachgerechtigkeitsgebot verstossen hat. Journalistische Sorgfaltspflichten wie insbesondere das Transparenzgebot und das Prinzip der Wahrhaftigkeit wurden gewahrt und das Publikum konnte sich eine eigene Meinung bilden. Die UBI wies daher die gegen die Sendung erhobenen Beschwerden ab.

In ihren Erwägungen legte die UBI aber Wert darauf, dass ein Veranstalter an sich programmrechtswidrige Beiträge durch die Einbettung in eine Anmoderation und/oder eine anschliessende Diskussion nicht in jedem Fall heilen kann. Im Regelfall dürfte es vielmehr angezeigt sein, dass ein Veranstalter einen Beitrag, den er selber im Ganzen als unwahr erachtet, nicht ausstrahlt. Nachdem der BBC-Film aber bereits im Ausland gezeigt worden war, stellte die Ausstrahlung des Films mit der erwähnten Einbettung das adäquate Mittel dar, um einerseits dem öffentlichen Interesse auf Information und andererseits dem Programmrecht Genüge zu tun.

6. Rechtsprechung des Bundesgerichts

1997 hatte die zuständige II. öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts vier Entscheide der UBI zu beurteilen, die mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten worden waren. Am Ende des Berichtsjahrs waren im übrigen noch vier Entscheide der UBI vor dem Bundesgericht hängig.

In einem **Entscheid vom 27. Januar** bestätigte das Bundesgericht die Rechtsprechung der UBI, wonach aufgrund von Art. 63 Abs. 1 RTVG nur natürliche Personen eine Programmrechtsbeschwerde einreichen können. Auch im Rahmen der Betroffenheitsbeschwerde (Art. 63 Abs. 1 lit. b RTVG) kommt juristischen Personen wie auch anderen Vereinigungen keine Beschwerdebefugnis zu. Das Bundesgericht argumentierte mit Verweis auf die parlamentarischen Beratungen, dass es sich um ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzes und nicht um eine planwidrige Unvollständigkeit handelt, die Raum für eine richterliche Lückenfüllung liesse.

In einem materiellen **Entscheid vom 3. Februar** beschäftigte sich das Bundesgericht mit einer Verwaltungsgerichtsbeschwerde der Schweizerischen Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgungen. Es hatte schon früher entschieden, dass es sich bei dieser Organisation nicht um eine Vereinigung, sondern um eine Behörde handelt, und ihr daher gemäss Art. 63 Abs. 2 RTVG die programmrechtliche Beschwerdebefugnis zusteht (BGE 121 II 454ff.). Beanstandet wurde ein Beitrag von "10 vor 10", der sich mit einer Hilfsaktion der Zeitschrift "Schweizer Illustrierte" an eine russische Stadt beschäftigte, bei der auch Schweizer Fleisch geliefert wurde. Im Beitrag wurde erwähnt, dass die von den schweizerischen Fleischproduzenten getragene Geschenkkaktion teilweise aus minderwertigem Wurstfleisch bestanden habe und zu etwa 25% ungeniessbar gewesen sei. Im Gegensatz zur "Schweizer Illustrierten" konnte die schweizerische Fleischbranche im Beitrag nicht Stellung nehmen. Wie die UBI erachtete auch das Bundesgericht dies nicht als Programmrechtsverletzung, weil die Fleischlieferung nur einen Teil der ganzen Hilfsaktion bildete und im übrigen der Beschwerdeführerin keine Fehler vorgeworfen wurde. Die "Schweizer Illustrierte" als unmittelbar Angegriffene konnte ihre Sicht der Dinge umfassend darlegen. Damit wurde für die Zuschauer erkennbar, dass die Frage der Qualität des gelieferten Fleisches umstritten war. Das Gebot der Sachgerechtigkeit verlangt gemäss des bundesgerichtlichen Entscheids nicht qualitativ und quantitativ gleichwertige Stellungnahmen. Das Bundesgericht wies daher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den betreffenden Entscheid der UBI ab.

Mit verfahrensrechtlichen Fragen im Zusammenhang mit der Zeitraumbeschwerde (Beschwerde gegen mehrere Sendungen, zwischen denen ein thematischer Zusammenhang besteht) setzte sich das Bundesgericht in einem **Entscheid vom 10. März** auseinander, der mittlerweile publiziert wurde (BGE 123 II 115). Es stellte zunächst klar, dass ein Popularbeschwerdeführer im Sinne von Art. 63 Abs. 1 lit. a RTVG trotz fehlendem schutzwürdigen Interesse in der Sache selbst befugt ist, einen Nichteintretensentscheid der UBI mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anzufechten. Die UBI ging in ihrem Nichteintretensentscheid davon aus, dass der einer

Programmbeschwerde beizulegende Bericht der Ombudsstelle (Art. 62 Abs. 1 RTVG) sich bei einer Zeitraumbeschwerde nicht allein auf die einzelnen Sendungen, sondern auf alle beanstandeten Beiträge zu beziehen habe. Diese Auffassung erachtete das Bundesgericht als überspitzt formalistisch, da sie insbesondere der Natur des Schlichtungsverfahrens und des Berichts der Ombudsstelle zu wenig Rechnung trägt. Insoweit hob das Bundesgericht den angefochtenen Teilentscheid der UBI auf und wies die Sache zu neuem Entscheid an die Vorinstanz zurück.

Nachdem das Bundesgericht letztes Jahr im Zusammenhang mit dem in der Sendung "10 vor 10" ausgestrahlten Beitrag "Meuterei auf dem Hauenstein" einen Nichteintretensentscheid der UBI aufgehoben hatte (Entscheid des Bundesgerichts vom 23. August 1996; vgl. Jahresbericht der UBI 1996, S.14), musste es sich auch materiell mit dem Entscheid der UBI zu beschäftigen (**Entscheid vom 6. Oktober**). Beim beanstandeten Beitrag ging es um Soldaten eines Gebirgsschützenbataillons, die im Juni 1945 bei der Tagwache den Befehl kollektiv verweigert haben sollen. Das Bundesgericht räumte ein, dass der Beitrag mit der Verwendung des reisserischen Ausdrucks "Meuterei" und der ungenauen, widersprüchlichen und beweismässig nicht erhärteten Darstellung von Fakten qualitative Mängel aufweise. Die programmrechtlichen Mindestanforderungen von Art. 4 RTVG seien aber nicht verletzt worden. Untergeordnete Unvollkommenheiten eines Beitrags fielen in die redaktionelle Verantwortung des Veranstalters und seien durch dessen Programmautonomie gedeckt. Die Erfordernisse der Sachgerechtigkeit dürften nicht so streng gehandhabt werden, dass Freiheit und Spontaneität der Programmveranstalter verloren gingen. Das Bundesgericht wies daher die Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen den Entscheid der UBI ab.

7. Mitarbeit der UBI in der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA)

Die UBI ist seit 1996 Mitglied der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA). Bei der EPRA handelt es sich um eine unabhängige Plattform, der neben zahlreichen nationalen Rundfunkbehörden auch die Europäische Gemeinschaft angehört. Dank einer Liberalisierung der Aufnahmebedingungen konnte im Berichtsjahr auch - das von der Bundesverwaltung nicht unabhängige - Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) zum ersten Mal an einer Sitzung der EPRA teilnehmen. Durch die Teilnahme der beiden für die Rundfunkaufsicht zuständigen Instanzen (BAKOM, UBI), ist eine umfassende Vertretung der Schweiz gewährleistet.

Zweck der EPRA ist der Informationsaustausch. Sie hat keine Entscheidungskompetenzen und erlässt auch keine Empfehlungen. Das Sekretariat obliegt dem Europäischen Medieninstitut in Düsseldorf. Dieses verwaltet auch das neu geschaffene Clearing House. Das Clearing House stellt primär ein Archiv und eine Datenbank für europäische und nationale Erlasse, wichtige Entscheide, Jahresberichte und andere wichtige Dokumente im Rundfunkbereich dar.

Die beiden Sitzungen der EPRA im Berichtsjahr fanden in Dublin (23. April) und

in Lissabon (5. November) statt. Im Rahmen von Fallbeispielen aus verschiedenen Ländern wurden rundfunkrechtliche Fragen im Zusammenhang mit Werbung und Sponsoring schwergewichtig erörtert. Die Abgrenzung von Werbung und Programm gestaltet sich durch neue technische Möglichkeiten (z.B. virtuelle Werbung) immer schwieriger. Die unterschiedlichen Konzessionsvorschriften verursachen in der Praxis Schwierigkeiten, da Veranstalter strenge Vorschriften in einem Land durch die Konzessionierung in einem anderen Land zu umgehen suchen. Werbe- oder Programmfenster sind denn auch nicht nur in der Schweiz ein wichtiges medienpolitisches Thema. Hinsichtlich der Entwicklungen in der Europäischen Gemeinschaft gilt es primär auf die revidierte Richtlinie "Fernsehen ohne Grenzen" hinzuweisen. Bestrebungen gehen dahin, dass Europarats-Uebereinkommen, das auch die Schweiz unterzeichnet hat, entsprechend anzupassen.

Anschliessend an die zweite EPRA-Sitzung wurde wie üblich das Europäische Fernseh- und Filmforum durchgeführt. Das Schwerpunktthema bildete die Konvergenz. Die durch neue Technologien und die Liberalisierung im Telekommunikationsbereich beschleunigte technische Konvergenz von Medien- und Informationsdiensten stellt auch die bisherige, von den übrigen Diensten klar abgetrennte Rundfunkregulierung in vielen Ländern und auf europäischer Ebene vor grundsätzliche Fragen. Ende Jahr hat die Europäische Gemeinschaft im übrigen ein Grünbuch zu diesem Thema veröffentlicht.

Bern, den 6. März 1998

Im Namen der
Unabhängigen Beschwerdeinstanz
für Radio und Fernsehen

Der Präsident:

Denis Barrelet

Der Leitende Sekretär:

Pierre Rieder