

Unabhängige Beschwerdeinstanz  
für Radio und Fernsehen

## **JAHRESBERICHT 2001**

## Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>RECHTSGRUNDLAGEN</b> .....	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>ZUSAMMENSETZUNG DER UBI</b> .....	<b>3</b>
<b>3</b>	<b>GESCHÄFTSFÜHRUNG</b> .....	<b>3</b>
<b>4</b>	<b>GESAMTÜBERBLICK ÜBER DAS BERICHTSJAHR</b> .....	<b>4</b>
	4.1 GESCHÄFTSGANG.....	4
	4.2 BEANSTANDETE SENDUNGEN .....	5
	4.3 RECHTSPRECHUNG IM ALLGEMEINEN .....	5
<b>5</b>	<b>AUS DER PRAXIS DER UBI</b> .....	<b>7</b>
	5.1 ENTSCHEID VOM 9. MÄRZ I.S. SF2, SENDUNG "NICKELODEON", TRICKFILM "DIE REN & STIMPY SHOW" .....	7
	5.2 ENTSCHEID VOM 24. AUGUST I.S. SF2, SENDUNG "OOPS" .....	8
	5.3 ENTSCHEID VOM 18. OKTOBER I.S. SF DRS, SENDUNG "TAGESSCHAU", BERICHT ÜBER EINE GEISELNAHME .....	9
<b>6</b>	<b>RECHTSPRECHUNG DES BUNDESGERICHTS UND DES EUROPÄISCHEN GERICHTSHOFS FÜR MENSCHENRECHTE</b> .....	<b>11</b>
<b>7</b>	<b>REVISION DES RADIO- UND FERNSEHGESETZES</b> .....	<b>13</b>
	7.1 ALLGEMEINE BEMERKUNGEN.....	13
	7.2 ZUSAMMENFASSUNG DER STELLUNGNAHME DER UBI VOM 8. MAI .....	14
<b>8</b>	<b>INTERNATIONALES</b> .....	<b>15</b>
<b>9</b>	<b>HTTP://WWW.UBI.ADMIN.CH</b> .....	<b>15</b>
	<b>ANHANG I: ZUSAMMENSETZUNG DER UBI UND IHRES SEKRETARIATS</b> .....	<b>17</b>
	<b>ANHANG II: VERGLEICHSTATISTIK FÜR DEN ZEITRAUM VON 1984-2001</b> ....	<b>19</b>

## **1 Rechtsgrundlagen**

Die Tätigkeit der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (im Folgenden: UBI) beruht auf Artikel 93 Absatz 5 der Bundesverfassung (im Folgenden: BV; SR 101). Danach können Programmbeschwerden einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vorgelegt werden. Das Radio- und Fernsehgesetz (im Folgenden: RTVG, SR 784.40) konkretisiert die Organisation sowie die Aufgaben der UBI (Artikel 58f. RTVG) und regelt das Verfahren bei Programmrechtsbeschwerden (Artikel 62ff. RTVG).

Das RTVG wird zurzeit einer Totalrevision unterzogen. Im November hat der Bundesrat vom Ergebnis der Vernehmlassungsverfahrens Kenntnis genommen. Auch die UBI hat sich in einer Stellungnahme einlässlich zum Vernehmlassungsentwurf aus programmrechtlicher Sicht geäußert (vgl. dazu hinten Ziffer 7). Das zuständige Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ist nun damit beauftragt, eine Botschaft auszuarbeiten.

## **2 Zusammensetzung der UBI**

Zu Beginn des Berichtsjahrs traten drei neue Mitglieder, Frau Regula Bähler, Frau Barbara Janom Steiner (beide selbständige Rechtsanwältinnen) und Frau Alice Reichmuth Pfammatter (Kantonsrichterin), ihr Amt an. Frau Christine Baltzer-Bader ist am Ende des Berichtsjahrs aus beruflichen Gründen zurückgetreten. Die Amtsdauer der nebenamtlich für die UBI tätigen Mitglieder dauert bis Ende 2003 (vgl. zur Zusammensetzung der UBI Anhang I).

## **3 Geschäftsführung**

Die finanziellen und personellen Ressourcen für die UBI haben sich im Berichtsjahr nicht verändert. Den durch das Generalsekretariat des UVEK vorgegebenen finanziellen Rahmen (Finanzierungskredit) musste sie auch dieses Jahr nicht vollständig beanspruchen.

Die UBI verfügt über ein Sekretariat, bestehend aus drei Personen mit insgesamt 1.7 Stellenprozenten (vgl. dazu im Einzelnen Anhang I). Ende Juli hat Frau Isabelle Clerc nach dreijähriger Tätigkeit das UBI-Sekretariat verlassen, um eine neue berufliche Herausforderung anzutreten. Als neue französischsprachige Juristin fungiert Frau Catherine Josephides Dunand.

## **4 Gesamtüberblick über das Berichtsjahr**

### **4.1 Geschäftsgang**

Im Berichtsjahr sind 22 neue Beschwerden eingegangen (Vorjahr: 25). Bei 16 davon handelte es sich um Popularbeschwerden im Sinne von Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe a RTVG, bei der die Eingabe der beschwerdeführenden Person noch von mindestens 20 anderen Personen unterstützt werden muss. Die restlichen 6 Beschwerden betrafen Individual- oder Betroffenenbeschwerden im Sinne von Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe b RTVG, bei welchen die beschwerdeführende Person eine enge Beziehung zum Gegenstand einer oder mehreren Sendungen aufweist.

Die UBI hat 20 Entscheide gefällt und eröffnet (Vorjahr: 26), wovon 15 in einem materiell-rechtlichen Verfahren beurteilt wurden (Vorjahr: 22). Auf 5 Beschwerden konnte aus formellen Gründen nicht eingetreten werden.

Die Verfahrensdauer vom Eingang der Beschwerde bis zur Eröffnung des Entscheids betrug zwischen 1 Monat und 10 Monaten. Im Durchschnitt dauerte ein Verfahren etwas mehr als 4 Monate (4.3). Die leichte Erhöhung der Verfahrensdauer gegenüber dem Vorjahr ist auf die ausserordentlich grosse Zahl von italienischsprachigen Entscheiden mit den damit verbundenen Übersetzungsarbeiten zurückzuführen.

Im Berichtsjahr hat die UBI wie im Vorjahr 6 Sitzungen, wovon eine zweitägige, durchgeführt. Am Ende des Jahres waren noch 6 Beschwerden hängig.

## 4.2 Beanstandete Sendungen

Die eingegangenen Beschwerden betrafen 19 Fernseh- und 3 Radiosendungen. Auffällig ist neben der gewohnt hohen Zahl an Beschwerden gegen Fernsehsendungen aus der Deutschschweiz und insbesondere gegen Sendungen von SF DRS die relativ hohe Zahl an Eingaben gegen italienischsprachige Veranstalter. Beschwerden gingen im Einzelnen ein gegen Sendungen des Schweizer Fernsehens DRS (SF DRS, 13 Beschwerden, davon zwei von SF2), Televisione Svizzera Italiana (TSI, 3), TV3 (2), Télévision Suisse Romande (TSR, 1), Tele 24 (1), Radio DRS (1) und RSI (1) ein.

Bei den beanstandeten Ausstrahlungen handelte es sich in der grossen Mehrzahl um Informationssendungen, wobei ganz unterschiedliche Sendegefässe betroffen waren. Allein vier Beschwerden gingen ein gegen einen "DOK"-Film von SF DRS zum Thema "Hanfplatz Schweiz". Drei Eingaben zielten auf Jugendsendungen, eine auf ein Quiz am Radio. In zwei Fällen bildete die Verwendung des Begriffs "Sekte" den Grund für eine Beschwerde.

## 4.3 Rechtsprechung im Allgemeinen

Im Berichtsjahr hiess die UBI lediglich eine der eröffneten Beschwerden gut (Vorjahr: 3). Der mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weitergezogene Entscheid wurde von der zuständigen II. öffentlich-rechtlichen Abteilung aufgehoben (vgl. dazu hinten Ziffer 6).

Aus verfahrensrechtlicher Sicht gilt es zu erwähnen, dass einige der beschwerdeführenden Personen ihre Eingabe ausdrücklich im Namen eines Verbands oder einer anderen Organisation einreichten. Obwohl juristischen Personen und anderen Vereinigungen keine Beschwerdelegitimation zukommt, ist die UBI jeweils auf die Beschwerde eingetreten, wenn die übrigen Anforderungen an eine Beschwerde erfüllt sind. Als beschwerdeführende Person gilt in solchen Fällen jeweils die natürliche Person, welche die Eingabe unterschrieben hat.

Signifikant höher als im Vorjahr war 2001 die Zahl an Betroffenenbeschwerden. Die UBI nimmt eine damit verbundene enge Beziehung zum Gegenstand einer Sendung regelmässig an, wenn die beschwerdeführende Person darin auftritt oder zumindest ihr Name erwähnt wird.

Ein Beschwerdeführer beanstandete alle religiösen Sendungen von Schweizer Radio DRS und rügte, diese seien unausgewogen, weil konfessionsgebundene Sendungen eindeutig privilegiert behandelt würden. Die UBI ist auf die Beschwerde nicht eingetreten. Aus einer Programmbeschwerde muss auf jeden Fall hervorgehen, welche Sendungen beanstandet werden. Dies bedingt nicht notwendigerweise, dass jede einzelne beanstandete Sendung mit Ausstrahlungstermin in der Beschwerdeschrift aufgeführt wird. Die einzelnen beanstandeten Sendungen sollten aber daraus klar bestimmbar sein.

Bei der materiell-rechtlichen Prüfung stand das Sachgerechtigkeitsgebot von Artikel 4 Absatz 1, 1. Satz RTVG eindeutig im Vordergrund. Die UBI erachtet es dabei in ständiger Praxis als entscheidend, ob sich das Publikum zum eigentlichen Thema der Sendung eine eigene Meinung bilden kann. Fehler in Nebenpunkten begründen alleine keine Programmrechtsverletzung.

Ihre Praxis vertiefen konnte die UBI im Bereich des Kindes- und Jugendschutzes (vgl. zu den Entscheiden im Einzelnen hinten Ziffer 5.1 und 5.2). Das RTVG kennt keine Jugendschutznorm bei den Programmbestimmungen. Die UBI hat eine solche aber aus dem kulturellen Mandat von Artikel 3 Absatz 1 RTVG und insbesondere aus der Bestimmung über die Gefährdung der öffentlichen Sittlichkeit (Artikel 6 Absatz 1, 2. Satz RTVG) abgeleitet. Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen, das die Schweiz ratifiziert hat, untersagt in Artikel 7 Ziffer 2 Ausstrahlungen, die geeignet erscheinen, die körperliche, geistig-seelische oder sittliche Entwicklung von Kindern oder Jugendlichen zu beeinträchtigen, wenn anzunehmen ist, dass diese die Ausstrahlung aufgrund der Sendezeit sehen können. Im Gegensatz zu anderen europäischen Ländern kennt die Schweiz weder Zeitzonen, in

welchen nur Sendungen für bestimmte Altersgruppen oder für die ganze Familie ausgestrahlt werden dürfen ("watershed") noch eine transparente Klassifikation von Sendungen nach ihrer Geeignetheit für spezifische Altersklassen. Einen grundsätzlichen Entscheid hatte die UBI ebenfalls im Zusammenhang mit dem Tatbestand der Gewaltverharmlosung (Artikel 6 Absatz 1, 2. Satz RTVG, siehe Ziffer 5.3) zu fällen.

## 5 Aus der Praxis der UBI

In der nachfolgenden Praxisübersicht werden zusammenfassend ausgewählte Entscheide dargestellt. Diese Entscheide wurden in der Verwaltungspraxis der Bundesbehörden (VPB) oder in der Zeitschrift "medialex" integral oder als Zusammenfassungen veröffentlicht. Alle neuen Entscheide finden sich im Übrigen auf der Web-Site der UBI.

### 5.1 Entscheid vom 9. März i.S. SF2, Sendung "Nickelodeon", Trickfilm "Die Ren & Stimpy Show"

***Soweit durch Form und Inhalt eine hinreichende Distanz zur Realität geschaffen wird, sind auch Gewaltdarstellungen mit dem programmrechtlichen Jugendschutz vereinbar.***

*Sachverhalt:* Im Rahmen der Jugendsendung "Nickelodeon" strahlte SF 2 am 1. Dezember 2000, um 13.20 Uhr, zwei Folgen der Trickfilmserie "Die Ren & Stimpy Show" aus, nämlich "Ruf der Wildnis" und "Haarige Zeiten". Im Mittelpunkt dieser Serie stehen zwei Figuren, nämlich "Ren" und "Stimpy", die einen Hund bzw. eine Katze darstellen sollen. Gemäss Programmbeschreibung ist dies "so ungefähr das einzig Normale", was man über diese Serie sagen könne, die keinen Sinn ergeben würde. Der Beschwerdeführer monierte die Gewalttätigkeit der beiden Folgen, welche für Kinder und Jugendliche deshalb nicht geeignet seien.

*Würdigung:* Über den Stil und die Ästhetik der Serie lässt sich tatsächlich streiten. Da es sich aber um Fragen des Geschmacks handelt, fallen sie nicht in den Zuständigkeitsbereich der UBI, sondern bilden Teil der Programmautonomie der Veranstalter

(Art. 5 Abs. 1 RTVG). Die vom Beschwerdeführer gerügten Gewaltszenen können nicht losgelöst von der ganzen Geschichte beurteilt werden. Die Form des Zeichentrickfilms weist darauf hin, dass die ganze Handlung in einer Phantasiewelt spielt, die offenbar auf die Bedürfnisse und den Humor von Kindern zugeschnitten worden ist. Es erscheint denn auch kaum möglich, einen Bezug zur realen Welt zu konstruieren. Die Zeichnung der Figuren und ihr Verhalten sind vielfach absurd und lassen sich schwerlich sachlich kommentieren oder analysieren. Durch diese Distanz zur Realität werden die vordergründig gewalttätigen Szenen relativiert. Aufgrund des fehlenden Bezugs zur Realität verherrlichen bzw. verharmlosen die beanstandeten Szenen Gewalt nicht und sind auch nicht dazu geeignet, Kinder und Jugendliche zur Gewaltanwendung aufzufordern. Auch ältere Zeichentrickfilme wie etwa die beliebte "Tom and Jerry"-Serie mit einer ganz anderen Ästhetik beinhalten viele vordergründig gewalttätige Szenen, die aber ebenfalls durch den humoristischen Rahmen und die Einbettung in eine Phantasiewelt entsprechend zu relativieren sind. Das Kinder- und Jugendprogramm von SF DRS bzw. SF 2 sollte jedoch nicht nur Unterhaltung enthalten, sondern auch Sendungen, welche dieses Zielpublikum für globale und gesellschaftspolitische Fragen sensibilisieren, was auch ein Anliegen des Beschwerdeführers war.

## **5.2 Entscheidung vom 24. August i.S. SF2, Sendung "OOPS"**

***In einer speziell auf Jugendliche ausgerichteten Sendung mit entsprechender Sprache und Ästhetik ist auf die Wirkung auf das eigentliche Zielpublikum abzustellen.***

*Sachverhalt:* Von Montag bis Freitag strahlt SF2 im Vorabendprogramm die Sendung "OOPS" aus. Die jeweils 25 Minuten dauernde Sendung richtet sich an Jugendliche und behandelt vor allem zielgruppenspezifische Themen aus den Bereichen Gesellschaft, Kultur, Mode und Sport. In der Sendung vom 16. April wurden Beiträge über das Home-Minigolfen, das Turbogolfen und London ("Cityscout") ausgestrahlt. Der Beschwerdeführer rügte den Beitrag über das illegale Turbogolfen und insbesondere, dass die Moderatorin ein Shirt mit dem Aufdruck "Motherfucker" trug. Die Buchstaben



des beanstandeten Aufdrucks waren vor allem während der ersten Minuten der Sendung sicht- und lesbar, danach allerdings kaum mehr, weil die Moderatorin entweder in Grossaufnahmen, welche sich auf das Gesicht beschränkten, oder von zu weit weg gefilmt wurde.

*Würdigung:* Vorliegend gilt es zu berücksichtigen, dass das beanstandete Shirt nicht von einem Gast, sondern von der Moderatorin getragen wurde. Kleidungsstücken kommt regelmässig eine identitätsstiftende Funktion zu. Dies gilt insbesondere auch für Jugendliche, bei welchen Kleidungsstücke vielfach die Zugehörigkeit zu einer "Szene" markieren. Bei "Motherfucker" handelt es sich um einen im englischen Sprachraum bekannten Slangausdruck, der öfters in der Popmusik und speziell im Bereich von Hip-Hop und Rap auftaucht. Zwischen der wörtlichen Übersetzung von "Motherfucker" und dem im Sprachgebrauch bekannten Kraftausdruck besteht eine grosse Diskrepanz. Zumindest das anvisierte jugendliche Zielpublikum dürfte den erst noch nur am Anfang der Sendung für das Publikum erkennbaren Aufdruck auf dem Shirt der Moderatorin nicht wortwörtlich verstanden haben, sondern im Sinne des Slangausdrucks. Auch der Beitrag über das Turbogolfen hat den programmrechtlichen Jugendschutz nicht verletzt. Insbesondere in einer Jugendlichen gewidmeten Sendung ist es angezeigt, sich in klarer Weise von der Anwendung von Gewalt zu distanzieren. Dies tat die Moderatorin am Schluss des Beitrags deutlich in der sendungstypischen Sprache.

### **5.3 Entscheid vom 18. Oktober i.S. SF DRS, Sendung "Tagesschau", Bericht über eine Geiselnahme**

***Die Ausstrahlung von gewalttätigen Bildern mit reinem Sensationscharakter führt dazu, die Reizschwelle bezüglich Gewaltdarstellungen immer tiefer sinken zu lassen.***

*Sachverhalt:* Am 22. Juni bildete eine Schiesserei im Kanton Solothurn mit anschliessender Flucht und Geiselnahme den ersten Beitrag der Hauptausgabe der "Tagesschau" von SF DRS. Der Täter fuhr danach mit der zufällig ausgewählten Geisel in die Ostschweiz. Im Beitrag wurde chronologisch der Ablauf der Geiselnahme

me geschildert, die damit endete, dass der Geiselnnehmer sich bei der Festung St. Luzisteig selber erschiessen wollte. Der Täter sei schwer verletzt, aber nicht tot, hiess es im Bericht. Wie sich nachträglich herausstellte, war die Pistole "nur" mit Platzpatronen geladen. Anschliessend an den Bericht wurden Ausschnitte aus einer Pressekonferenz der Kantonspolizei St. Gallen ausgestrahlt. Der Beschwerdeführer beanstandete die Ausstrahlung des Kopfschusses. Dies sei gewaltverharmlosend, mit dem Jugendschutz nicht vereinbar und führe zu einer "Veramerikanisierung" des Fernsehens.

*Würdigung:* Die Wirkung von gewalttätigen Ausstrahlungen hängt nicht nur von der konkreten Darstellung ab. Es gilt auch den Inhalt der ganzen Sendung bzw. des Films und den Handlungskontext zu berücksichtigen. Massgeblichen Einfluss kommt zudem der Persönlichkeit der jeweiligen Zuschauerin bzw. des Zuschauers zu. Auch die Situation, in welcher die Ausstrahlung konsumiert wird (allein, mit Eltern, Freunden etc.), spielt eine wichtige Rolle. Der Effekt kann entsprechend ein ganz unterschiedlicher sein (unterhaltend, erregend, ärger- oder frustauslösend, Steigerung von Aggressionen, weltbildprägend etc.). Im Rahmen der programmrechtlichen Beurteilung können die ganz unterschiedlichen Persönlichkeiten innerhalb des Publikums und dessen jeweiliges Umfeld beim Betrachten von Gewaltdarstellungen naturgemäss aber nicht berücksichtigt werden.

Ob ein Bild gewaltverharmlosend bzw. -verherrlichend im Sinne von Art. 6 Abs. 1, 2. Satz RTVG ist, muss im konkreten Fall unter Berücksichtigung der Art und des Inhalts der ganzen Sendung geprüft werden. Bei Unterhaltungssendungen wie Spielfilmen oder Serien gilt es regelmässig, den fiktionalen Charakter dieser Ausstrahlungen zu berücksichtigen. Bei Informationssendungen gilt es darauf hinzuweisen, dass Gewalt in den verschiedensten Ausprägungen Teil unserer Realität bildet. Das Zeigen von entsprechenden Bildern vor allem in Nachrichtensendungen ist denn auch häufig im Fernsehen erforderlich, um Sachverhalte im Zusammenhang mit Kriegen, Attentaten, Verbrechen und anderen Konflikten überhaupt realitätsgerecht zu dokumentieren. Bei der Auswahl von Bildern mit gewalttätigen Inhalt haben die Veranstal-

ter aber erhöhte Sorgfaltspflichten zu beachten und sie sollten Gewaltdarstellungen nur mit gebührender Zurückhaltung ausstrahlen.

Vorliegend kann man sich fragen, ob es zu einer sachgerechten Berichterstattung über die Geiselnahme notwendig gewesen ist, den Kopfschuss zu zeigen oder ob es sich dabei um reinen "Sensationsjournalismus" handelt. Entscheidend erscheint, dass der Beitrag nicht mit dem chronologischen Bildbericht geendet hat. Nach dem Kopfschuss war nämlich der Einsatzleiter der zuständigen Kantonspolizei während einer Pressekonferenz zu sehen. Dieser fasste die Bemühungen der Polizei zusammen, ein gewaltfreies Ende der Geiselnahme zu erreichen. Seine Ausführungen vermittelten eine gewisse Betroffenheit, dass dies nicht gelang. Die beanstandete Ausstrahlung des Kopfschusses, bei welchem der Geiselnahme überdies nur in Umrissen wahrgenommen werden konnte, wurde entsprechend relativiert. Im Sinne des Programmrechts hat der Beitrag daher weder Gewalt verharmlost noch die einschlägigen Jugendschutzbestimmungen verletzt.

## **6 Rechtsprechung des Bundesgerichts und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte**

Vier Entscheide der UBI wurden im Berichtsjahr an die zuständige II. öffentlichrechtliche Abteilung des Bundesgerichts weitergezogen. Drei davon (zwei Nichteintretensentscheide und eine abgewiesene Beschwerde) wurden von den beschwerdeführenden Personen wieder zurückgezogen, womit die entsprechenden UBI-Entscheide in Rechtskraft getreten sind.

Mit **Urteil vom 5. Juli** hiess das **Bundesgericht** eine Beschwerde der SRG gegen einen Entscheid der UBI betreffend der Sendung "Il Regionale" von TSI gut. Dabei ging es um einen Beitrag über eine Debatte im Tessiner Kantonsparlament. Die UBI befand, dass der Beitrag die Argumente der Minderheit nur in zwei Sätzen zusammengefasst habe. Zudem seien ausschliesslich Bilder mit Votanten, welche die Mehrheit repräsentierten, gezeigt worden, obwohl die Vorlage sehr umstritten gewe-

sen sei. Das Sachgerechtigkeitsgebot von Artikel 4 Absatz 1, 1. Satz RTVG sei daher verletzt worden. Das Bundesgericht vertritt in seinem Urteil eine andere Auffassung. Die Kürze des Beitrags habe gar nicht erlaubt, den Standpunkt der Minderheit länger darzustellen. Es habe sich um kein besonders sensibles Thema gehandelt und auch nicht um eine Wahl- oder Abstimmungssendung. Der Beitrag habe die Fakten korrekt wiedergegeben und auch der Standpunkt der Minderheit sei kurz erwähnt worden. Das Publikum habe sich deshalb eine eigene Meinung zu dieser Parlamentsdebatte bilden können.

Ein auch aus programmrechtlicher Sicht wichtiges **Urteil** fällt der **Europäische Gerichtshof für Menschenrechte** (Zweite Sektion) in der Rechtssache VgT Verein gegen Tierfabriken – Schweiz am **28. Juni**. 1994 hatte sich das mit dem Verkauf von Werbezeit beim Schweizer Fernsehen DRS betraute Unternehmen geweigert, einen Werbespot des Vgt auszustrahlen. Darin wurde den Konsumenten nahegelegt, weniger Fleisch zu essen. Alle schweizerischen Instanzen wiesen die Beschwerden der Vgt ab und stützten sich dabei u.a. auf Artikel 18 Absatz 5 RTVG, der politische Werbung im Rundfunk verbietet. In seinen Erwägungen befand der Gerichtshof, dass der Spot durchaus als "politisch" im Sinne des schweizerischen Rechts bezeichnet werden könne. Es gebe im Übrigen gute Gründe für ein solches Werbeverbot wie insbesondere die Gewährleistung der Chancengleichheit zwischen den verschiedenen gesellschaftlichen Kräften. Vorliegend seien diese Argumente aber nicht stichhaltig. Der Vgt stelle keine mächtige, finanzstarke Vereinigung dar, welche nach Wettbewerbsvorteilen strebe. Sie habe sich mit dem Spot an einer aktuellen Auseinandersetzung über den Tierschutz beteiligen wollen. Das Ausstrahlungsverbot habe ihre diesbezüglichen Möglichkeiten gesamtschweizerisch erheblich beeinträchtigt. Vorliegend sei deshalb die Bestimmung über das Verbot von politischer Werbung nicht in Übereinstimmung mit Artikel 10 der Menschenrechtskonvention, welche die Meinungsäusserungsfreiheit garantiert, angewendet worden.

## **7 Revision des Radio- und Fernsehgesetzes**

### **7.1 Allgemeine Bemerkungen**

Im Dezember 2000 schickte das Departement UVEK den Entwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz vom Dezember 2000 (E-RTVG) sowie die dazugehörigen Erläuterungen in die Vernehmlassung.

Die geltende Programmaufsicht soll gemäss dem Vernehmlassungsentwurf im Prinzip in das neue Gesetz übernommen werden. Das betrifft insbesondere das Beanstandungs- und das Beschwerdeverfahren sowie die materiellen Bestimmungen. Hingegen sieht der E-RTVG grundlegende Änderungen im institutionellen Bereich vor. Die bisher von der UBI ausgeübte Programmaufsicht soll von der Kommission für Fernmeldewesen und elektronische Medien (Kommission) wahrgenommen werden.

Mit der neuen Kommission wird nicht nur der Konvergenz von Telekommunikation und Rundfunk Rechnung getragen, sondern vor allem auch der Forderung nach unabhängigen Behörden im Kommunikationsbereich. Das Ministerkomitee des Europarats hat kürzlich eine entsprechende Empfehlung verabschiedet (recommandation rec [2000] 23 concernant l'indépendance et les fonctions des autorités de régulation du secteur de la radiodiffusion). Die schweizerische Programmaufsicht mit der UBI erfüllt im Gegensatz zur allgemeinen Aufsicht schon heute die Anforderungen dieser Empfehlung.

Mit dem Beirat sieht der Entwurf eine zusätzliche Behörde zur Kommission vor, die sich mit Fragen des Programmrechts zu beschäftigen hat. Sie soll überprüfen, ob die SRG ihren Programmauftrag erfüllt.

## **7.2 Zusammenfassung der Stellungnahme der UBI vom 8. Mai**

Die UBI bzw. das programmrechtliche Beschwerdeverfahren nimmt im Rahmen des RTVG eine nicht zu unterschätzende Ventilfunktion wahr. Die im E-RTVG vorgesehenen Änderungen dürften aber insgesamt zu einer Marginalisierung des programmrechtlichen Beschwerdeverfahrens führen, obwohl dies offenbar nicht gewollt ist.

Der Grund für die angetönte Marginalisierung des Programmrechts liegt in der Beschränkung der anfechtbaren Sendungen (auf redaktionelle Sendungen) und der relevanten Programmbestimmungen, einer gewissen Verrechtlichung des Verfahrens und den fehlenden Kompetenzen der zuständigen Behörde zur Durchsetzung von geeigneten Massnahmen nach Programmrechtsverletzungen. Bedauerlich ist ebenfalls, dass das Programmrecht durch die neue Behördenorganisation zersplittert wird, was zusätzlich noch Abgrenzungsprobleme mit sich bringen dürfte.

Die vom Beirat gemäss E-RTVG wahrzunehmenden Aufgaben gehören systematisch ebenfalls zur Programmaufsicht. Es dürfte dann auch nicht immer einfach sein, die Abgrenzung zwischen der eigentlichen Programmaufsicht, in dessen Mittelpunkt das Beschwerdeverfahren steht, und der Überprüfung des SRG-Programmauftrags vorzunehmen. Faktisch dürften die Unterschiede zwischen beiden Bereichen ohnehin nicht so gross sein. So hat die UBI ebenfalls keine eigentlichen Sanktionsbefugnisse und das Beschwerdeverfahren ist wenig verrechtlicht. Es fragt sich deshalb, warum für die Überprüfung des SRG-Programmauftrags eine neue Behörde geschaffen werden muss. Eine naheliegendere Alternative würde darin bestehen, diese Aufgaben der UBI zu übertragen.

Die UBI hat deshalb vorgeschlagen, eine neue Behörde zu schaffen (z.B. "Programmrat für Radio und Fernsehen"), welche für alle programmrechtlichen Fragen zuständig ist, und welche die Aufgaben der UBI übernimmt sowie diejenigen, welche der Beirat gemäss E-RTVG wahrnehmen sollte. Zusätzlich soll das programmrechtliche Be-

schwerdeverfahren in bisherigem Umfang beibehalten bzw. im Zusammenhang mit Verfahren nach festgestellten Programmrechtsverletzungen ergänzt werden.

## **8 Internationales**

Im internationalen Bereich standen die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der European Platform of Regulatory Authorities (EPRA) im Vordergrund, bei welcher die UBI seit 1996 Mitglied ist. Es handelt es sich um eine unabhängige Organisation, der mittlerweile 39 Rundfunkbehörden aus europäischen Ländern sowie die Europäische Union und der Europarat angehören. Die EPRA verfügt über eine eigene Web-Site (<http://www.epra.org>), die zahlreiche Informationen über die Rundfunklandschaft in Europa generell und in einzelnen Ländern vermittelt.

Wie jedes Jahr fanden zwei Sitzungen der EPRA statt, die erste in Barcelona (18. – 20. Mai) und die zweite in St. Julians, Malta (26. – 28. September). Aus programmrechtlicher Sicht standen die Werbebestimmungen und der Jugendschutz im Vordergrund. Die Europäische Union diskutiert zurzeit über eine Liberalisierung der Werbebestimmungen in der Fernsehrichtlinie. Vorschläge gehen dahin, nur noch folgende Werbebeschränkungen aufrechtzuerhalten: Trennung Werbung – Programm, Verbot von Schleichwerbung und unterschwelliger Werbung, Einschränkungen im Zusammenhang mit Kinderprogrammen. Es würde dagegen keine maximale Dauer für Werbung mehr geben und Unterbrecherwerbung würde erlaubt. Da das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen regelmässig der EU-Fernsehrichtlinie angepasst wird, könnte dies auch Einfluss auf das schweizerische Rundfunkrecht haben. Hinsichtlich des Jugendschutzes bleibt festzustellen, dass die Schweiz wohl die liberalste, am wenigsten regulierte Gesetzgebung im Bereich des Programmrechts besitzt (vgl. dazu auch vorne Ziffer 4.3).

## **9 <http://www.ubi.admin.ch>**

Die UBI verfügt unter der Adresse <http://www.ubi.admin.ch> über eine vom Sekretariat redaktionell unterhaltene eigene Web-Site im Internet. Neben allgemeinen Informa-

tionen zur Organisation und zu den Aufgaben der UBI, zum programmrechtlichen Verfahren und zu den Anforderungen an eine Beschwerde finden sich darin auch alle seit November 1998 eröffneten Entscheide in der Originalsprache sowie sachdienliche Links. Zurzeit sind Arbeiten im Gange, die Web-Site mit einer Datenbank auszubauen, die alle seit dem Inkrafttreten des RTVG ergangenen Entscheide enthalten soll. Diese wird Benutzern erlauben, UBI-Entscheide aufgrund bestimmter Kriterien zu suchen. Auch die in der VPB publizierte Entscheide der UBI sind im Übrigen in elektronischer Form (<http://www.vpb.admin.ch>) abrufbar.



## Anhang I: Zusammensetzung der UBI und ihres Sekretariats

<b>Mitglieder der UBI</b>	<b>Im Amt seit</b>	<b>gewählt bis</b>
Denis Barrelet (Journalist u. Hochschul- professor, BE)	01.01.1997 Präsident	31.12.2003
Marie-Louise Baumann-Bruckner (Juristin, ZH)	01.07.1991 Vizepräsidentin	31.12.2003
Regula Bähler (Rechtsanwältin, ZH)	01.01.2001	31.12.2003
Christine Baltzer-Bader (Gerichtspräsidentin, BL) Rücktritt: 31.12.2001	01.01.1996	31.12.2003
Sergio Caratti (ehemaliger Chefredaktor, TI)	01.01.1991	31.12.2003
Veronika Heller (Rechtsanwältin, Stadträtin, SH)	01.01.1997	31.12.2003
Barbara Janom Steiner (Rechtsanwältin, GR)	01.01.2001	31.12.2003
Denis Masméjan (Journalist u. Jurist, GE)	01.01.1997	31.12.2003
Alice Reichmuth Pfammatter (Rechtsanwältin, Kantonsrichterin, SZ)	01.01.2001	31.12.2003

**Juristisches Sekretariat**

	<b>Im Amt seit</b>	<b>zu</b>
Pierre Rieder (Leitung)	01.10.1997	90 %
Isabelle Clerc	01.06.1998 bis: 31.07.2001	30 %
Catherine Josephides Dunand	22.08.2001	30 %

**Kanzlei**

Heidi Raemy	Ende April 1994	50 %
-------------	-----------------	------

**Anhang II: Vergleichsstatistik für den Zeitraum von 1984-2001**

