

Bundesgericht bremst die Programmwächter

Medienrecht • Das Bundesgericht hat drei Rügen der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen aufgehoben. Das ist symptomatisch: Die quasirichterliche Behörde schiesst des Öfters über das Ziel hinaus.

Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) ist ein unabhängiges «quasirichterliches Organ» (Rolf H. Weber), ein einzigartiger helvetischer Hybrid, vom Bundesrat ernannt, aber weder an Regierungs- noch Parlamentsweisungen gebunden. Die UBI behandelt Beschwerden über Inhalt und Form ausgestrahlter Radio- und Fernsehsendungen darauf hin, ob sie die programmrechtlichen Mindestanforderungen erfüllen.¹

Schon die Bundesverfassung erwähnt die «unabhängige Beschwerdeinstanz» (Artikel 93 Absatz 5 BV). Das Radio- und Fernsehgesetz (RTVG, Artikel 94 ff.) regelt das Verfahren. Es setzt voraus, dass Beschwerdeführer erst an die Ombudsstelle gelangten, eine enge Beziehung zum Sendegegenstand nachweisen oder sich von zwanzig «natürlichen Personen» unterschriftlich unterstützen lassen («Popularbeschwerde»). Die UBI kann auch Beschwerden behandeln, die den verweigerten «Zugang zum Programm» monieren (Artikel 94 Absatz 1 lit. b; selten).

Gegen einen Entscheid der UBI kann «direkt Beschwerde beim Bundesgericht geführt werden» (Artikel 99 RTVG – nicht jedoch von blossen Unterzeichnern einer «Popularbeschwerde»); das oberste Gericht bestätigt den UBI-Entscheid oder hebt ihn auf.

Was bewirkt eine «Rüge» der UBI, das heisst: die unwidersprochene Aussage der UBI, ein ausgestrahlter Beitrag am Radio, Fernsehen verletze das Radio- und Fernsehgesetz? Die UBI kann vom Sender verlangen, es seien «Massnahmen zu treffen, dass sich die Verletzung nicht wiederholt», und die UBI müsse über die «Vorkerehen unterrichtet werden».

Äusserstenfalls könnte die UBI das Departement Uvek auffordern, dem Sender Auflagen zu erteilen oder die Konzession zu ergänzen, gar zu entziehen (eine Ergänzung wurde vor Jahren ein einziges Mal erfolglos verlangt). Bei wiederholten Rechtsverletzungen kann die UBI sogar Verwaltungsanktionen verfügen (Verwaltungsbussen, Artikel 97 Absatz 4 RTVG) – was aber noch nie geschehen ist.²

Beurteilungsraster schliesslich angepasst

Bei den angesprochenen «Massnahmen» geht es in der Regel darum, dass der Chefredaktor berichtet, er habe die Rüge an der Redaktionsleiterkonferenz oder an einem Seminar besprochen; das sei im vierzehntäglichen «Newsletter» der Abteilung Information gebührend resümiert worden. Die beiden Rügegründe, die in unseren drei Fällen eine Rolle spielen, sind

unter den «inhaltlichen Grundsätzen» für schweizerische Programme aufgezählt (Absatz 4 RTVG):
 ■ «[Alle] Redaktionelle[n] Sendungen mit Informationsgehalt müssen Tatsachen und Ereignisse sachgerecht darstellen, so-

dass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann...» (Artikel 4 Absatz 2 RTVG).

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

Ende 2010 hat die UBI ihren früher mehrstufigen Beurteilungsraster endlich vereinfacht und prüft jetzt bei der Anwendung des Sachgerechtigkeitsgebots, «ob dem Publikum aufgrund der mitgeteilten Fakten und Meinungen (...) ein möglichst zuverlässiges Bild vermittelt wird, sodass es sich [darüber] frei eine eigene Meinung bilden kann». Umstrittene Aussagen sollen als solche erkennbar sein. «Fehler in Nebenpunkten und redaktionelle Unvollkommenheiten (...) sind programmrechtlich nicht relevant.»³ Erforderlich sei allerdings die Einhaltung zentraler journalistischer Sorgfaltspflichten.

Eine erste fundamentale Meinungsverschiedenheit zwischen Bundesgericht und UBI hat Lau-





THINKSTOCK

Fernsehkamera:
Fundamentale Meinungs-
verschiedenheiten
zwischen Bundesgericht und
Beschwerdeinstanz

sanne schon 2008 entschieden: Die UBI hat keine Kompetenz, «rundfunkrechtliche Persönlichkeitsverletzungen» im Zusammenhang mit Radio- oder Fernsehsendungen zu beurteilen. Zwar lässt das RTVG hier buchstäblich einigen Spielraum offen: Die UBI «kann die Behandlung einer Beschwerde ablehnen (...), soweit zivil- oder strafrechtliche Rechtsbehelfe offenstehen» (Artikel 96 Absatz 3 RTVG). Das Bundesgericht hat den Spielraum aber autoritativ eingeschränkt, nachdem die UBI die Programmbeschwerde eines Schönheitschirurgen guthiess. Der war von der Sendung «Kassensturz» mit versteckter Kamera gefilmt worden, als er einer perfekt

gewachsenen jungen Frau die Brust vergrössern wollte. Hiess dies nun für die UBI, er sei in seiner Persönlichkeit verletzt?

Persönlichkeitsschutz steht nicht im Vordergrund

Das Bundesgericht hob die Rüge auf. Es pochte darauf, dass der UBI «ausschliesslich die Einhaltung rundfunkrechtlicher Regeln» zugewiesen war und nicht «angebliche Verletzungen anderer Normen (...) wie des Persönlichkeitsrechts» nach ZGB oder StGB. Dafür blieben die Zivil- und Strafrichter zuständig, Objekt der UBI-Programmaufsicht sei die «unverfälschte Willens- und Meinungs-

bildung der Öffentlichkeit und nicht in erster Linie die Durchsetzung privater Anliegen».⁴

Auf weitere «Guidelines» des Bundesgerichts ist bei der Untersuchung der drei Entscheide gegen die UBI zurückzukommen. Immer im Bewusstsein, dass Begriffe wie «Sachgerechtigkeit» und «Vielfalt» nur schwer justiziable und auslegungsbedürftige Begriffe sind. Das Bundesgericht muss sich im Einzelfall jeweils zwischen Medienfreiheit, Programmautonomie der SRG (Artikel 93 Absatz 4 BV) und Grenzziehung im Interesse der Qualität des Service public durchtasten.

■ **Aufgehobener UBI-Entscheid vom 27. August 2010: «Fokus»**

von Tele Ostschweiz (Urteil des Bundesgerichts 2C_139/2011). Die UBI rügte die zur NZZ-Gruppe gehörige Television Ostschweiz AG, weil sie in der Diskussionssendung «Fokus» das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt habe. Die Sendung betraf den Streit mit dem Rivalen Tele Sántis und einen Überprüfungsentscheid des Bundesverwaltungsgerichts. Anstoss erregte die Auswahl der beiden Gäste. Es handelte sich um den St. Galler Regierungspräsidenten und einen Kadermann der



«Fokus» von Tele Ostschweiz: Auswahl der Gäste bemängelt

Tagblatt Medien (zu der Tele Ostschweiz gehört). Beide seien offene, parallel argumentierende Befürworter von Tele Ostschweiz.

Der Konkurrent Tele Sántis mit dem Winterthurer Fernsehponier Heuberger, der den Bundesverwaltungsgerichtsentscheid erstritten hatte, konnte sich in keiner Weise einbringen. Der Moderator habe auch keine Fragen zur möglicherweise matchentscheidenden medialen Machtkonzentration in der Region gestellt. Wegen der manipulativen Anlage habe sich der Zuschauer letztlich kein eigenes sachgerechtes Bild über die Kontroverse machen können.

Das Bundesgericht mochte der UBI nicht folgen. Wie die Tele Ostschweiz einwandte, habe die UBI die Gebote der Sachgerechtigkeit und Vielfalt «vermischt». Eine breitere Zusammensetzung der Diskussionsrunde würde eigentlich dem Vielfaltsgebot entsprechen, nur komme dieses laut

Gesetz eben nur bei konzessionierten Sendern zum Tragen, und zu denen habe Tele Ostschweiz zum Zeitpunkt der «Fokus»-Sendung gerade nicht gehört. Mit der «Wahrhaftigkeit», die tatsächlich als eine Planke der «Sachgerechtigkeit» diene, könne nicht «genaue Gleichwertigkeit» der vertretenen Standpunkte in einer Sendung verlangt werden.

Entscheidend sei: Der Zuschauer erkenne, «dass und inwiefern eine Aussage umstritten sei». Die beiden Gesprächsteilnehmer seien klar etikettiert gewesen und hätten das Bundesverwaltungsgerichtsurteil ähnlich, aber durchaus so kommentiert, dass der Zuschauer auf Beurteilungsunterschiede beim abwesenden Rivalen – vom Moderator einmal «Papiertiger» genannt – habe schliessen können.

Wie schon öfter in den vergangenen Jahren liess sich das Bundesgericht vom Proportionalitätsprinzip leiten. Die «Programmautonomie» der Sender verlange, dass sich «staatliches Eingreifen» nicht schon dann rechtfertige, «wenn ein Beitrag allenfalls nicht in jeder Hinsicht voll zu befriedigen vermöge», sondern nur dann, wenn eigentliche «Mindestanforderungen verletzt» würden. Das Gericht dürfe das Sachgerechtigkeitsgebot nicht «derart streng» anwenden, dass «journalistische Freiheit und Spontaneität» verloren gingen. «Untergeordnete Unvollkommenheiten» seien hinzunehmen.

Natürlich beruhigt es, dass sich das Bundesgericht bei der Auslegung schwer justizialer journalistischer Grundsätze mit Rügen an Medienredaktionen zurückhält. Früher musste die UBI mehrmals zurückgepfiffen werden, weil sie nicht bloss Programmrecht prüfte, sondern sich als «Ober-Chefredaktorin» gebärdete. Die Gesetzeskommentare erwähnen freilich im Hinblick auf «Sachgerechtigkeit» Hilfsprinzipien, vor denen die fünf einstimmigen Bundesrichter

hier die Augen vielleicht fest verschlossen haben. So nennt Rolf H. Weber als achttes Hilfsprinzip «die sorgfältige Auswahl und Begleitung der in der Sendung auftretenden Gäste». ⁵ Die krasse Einseitigkeit der Übungsanlage zur Diskussion einer in der Region Ostschweiz stark umstrittenen Medienmachtfrage übersteigt wohl doch die Stufe lässlicher und «untergeordneter Unvollkommenheiten». Das irritiert mich als Ausbilder junger Journalisten in Medienrechtsfragen. Darin unterscheide ich mich vom pointiert lobenden Anwalt von Tele Ostschweiz, der die UBI in der NZZ als fernsehunerfahrenes Gremium mit selbstverliebtem Präsidenten karikierte. ⁶

Einseitige Sendung vor Abstimmung

■ **Aufgehobener UBI-Entscheid vom 20. August 2010, Cash TV (2C_880/2010):** Die Unabhängige Beschwerdeinstanz rügte ein vierminütiges Gespräch am Privatsender Cash TV (Ringier-Konzern) der Gruppe Presse TV. Thema: Eine vom Moderator als «heikel» bezeichnete Abstimmungsvorlage über die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes wurde in einer Rubrik von Cash TV behandelt, und zwar als vierminütiges Gespräch mit dem Geschäftsführer «Swisscanto-Vorsorge», einer Tochter der Kantonalbanken. Es ging um die Rentenberechnung. Die UBI hiess eine Beschwerde gut, die behauptete, der «Experte» sei ein unverhüllter Interessenvertreter des Ja-Lagers gewesen. Nur dieser Standpunkt sei zur Darstellung gekommen.

Die UBI hatte sich wiederum auf das Sachgerechtigkeitsgebot berufen. Die Zuschauer hätten sich, zumal in der besonders streng begutachteten Phase vor einer eidgenössischen Volksabstimmung, kein eigenes Bild machen können,

folgerte die UBI. Das Bundesgericht hielt den Beitrag für «sensibel», aber immer noch transparent. Der Moderator habe das Ja der Pensionskassen angesprochen und den «Experten» in diesem Lager verortet. Er habe den «Canto»-Mann auch «zumindest mit einigen Argumenten der Abstimmungsgegner» konfrontiert.

Nichtkonzessionierte Veranstalter seien freier als konzessionierte, die Gebührenanteile oder Sendeplatzvorteile genössen. Einseitigkeit sei erlaubt, wenn sie nicht gerade in Propaganda ausarte. Der Beitrag sei indes sachlich formuliert und «vertretbar ausgestaltet gewesen», dazu noch in einer Rubrik für Finanzinteressenten ausgestrahlt worden und relativ früh vor dem Abstimmungswochenende. Die UBI habe diesen Beitrag «zu streng beurteilt»: «Er widersprach dem Sachgerechtigkeitsgebot nicht.»

Das Bundesgericht huldigte wiederum seiner Lesart der Zurückhaltung in programmrechtlichen Eingriffen. Der Schonraum für private Sendungen ist geräumig, auch für Programme wie «Teleblocher». Erstaunen mag, dass das Bundesgericht das jetzt auch in Vorabstimmungs-sendungen betont, wobei es gleichzeitig eine Empfehlung des Ministerkomitees des Europarats 1999 erwähnt, das «in Wahlperioden» den öffentlich[rechtlich]en und privaten Medienveranstaltern «besonders faire, ausgewogene



Cash Invest: Vertreter einer Pensionskasse als einziger «Experte» vor der Volksabstimmung

und unparteiische Sendekonzepte» ans Herz legt. Immerhin: Dies war eine nichtbindende Empfehlung aus Strassburg, ohne die Kraft eines Urteils des Menschenrechtsgerichtshofs, der Programmfrei-

heitsbeschränkungen im Lichte von Artikel 10 EMRK immer sehr kritisch untersucht.

Verbandelung von FDP und Pharmabranche geisselt

■ **Aufgehobener UBI-Entscheid vom 19. Februar 2010, «10vor10», (BGE 137 I 340):** Ein Team des SF-Abendmagazins behandelte die These, die FDP sei besonders eng mit der Pharma-Lobby verbandelt. «10vor10» skizzierte Personalrochaden zwischen dem Generalsekretariat der FDP und der Pharma-PR; der Beitrag nannte obendrein drei FDP-Politiker, die Besucherkarten mit Zutritt zur Wandelhalle an Leute aus der Pharmabranche vergeben hatten.

Die Wandelhalle ist das bevorzugte Jagdgelände für Lobbyisten jeglicher Couleur. Im sechsminütigen Beitrag kamen der damalige FDP-Bundesrat Pascal Couchepin sowie drei FDP-Parlamentarier – alle vier die These bestreitend –, eine Sozialdemokratin und ein Politologe zu Wort. Die UBI rügte den Beitrag, weil die brisante These mit wenig aussagekräftigen Sachverhalten unterlegt sei. Über die Hauptaussage fehle jegliche Unterfütterung mit Sachverhalten, etwa zum Abstimmungsverhalten und zu Mitgliedschaften in Verwaltungsräten.

In ihrer Beschwerde an das Bundesgericht griff die SRG die UBI an, weil diese wegen einer Absenz mit acht statt neun Mitgliedern entschied und der Präsident die Rüge mit seinem Stichentscheid besiegelte. Das Bundesgericht hielt dies für zulässig. Es tat sich aber schwer mit dem «anwaltschaftlichen Journalismus» (3:2 für Aufhebung der UBI-Rüge). Das Bundesgericht lässt parteiergreifenden Journalismus seit langem zu, soweit handwerkliche Berufsregeln eingehalten und Rechte von Betroffenen nicht verletzt werden.

Die Befürworter einer Aufhebung der Rüge betonten, im Beitrag hätten sich FDP-Vertreter zu den Vorwürfen scharf ablehnend äussern können. In der Abmode-



«10vor10»: Anwaltschaftlichen Journalismus kritisiert

ration habe die Moderatorin beigefügt, es gebe auch Freisinnige, welche die Nähe zur Pharma kritisierten. Und das Preisgefüge im Pharmabereich sei immer wieder Gegenstand öffentlicher Debatten.⁷ Andererseits ein Stossseufzer eines UBI-Mitglieds gegenüber dem Verfasser: Wenn es nach dem Bundesgericht gehe, könnten Radio- und Fernsehjournalisten lügen, dass sich die Balken bogen; es reiche, wenn die Betroffenen zu Wort kämen und es bestritten. Die Gegner einer Aufhebung stiessen sich wie die Mehrheit der UBI an der schwachen Begründung der «Verbandelung» und hielten die Sachgerechtigkeit für verletzt.

Peter Studer

- 1 Peter Nobel / Rolf H. Weber, Medienrecht, 3. Auflage, Bern 2007, Kapitel 8, Rz 177 ff., mit vielen Hinweisen.
- 2 Pierre Rieder, «Was bewirken Entscheide der UBI?», in: Medialex 2011, S. 139.
- 3 Peter Studer / Rudolf Mayr von Baldegg, Medienrecht für die Praxis, 4. Auflage, Zürich 2011, S. 216 ff; die «vereinfachte Formel» – laut UBI-Sekretär Pierre Rieder gegenüber dem Autor – ist zu finden im Entscheid b.616 vom 3.12.2010, «Hirschmann c. Tele Züri» (damals Tamedia), und zitiert BGE 131 II 253, «Rentenmissbrauch».
- 4 BGE 134 II 260, Medialex 2008, S. 186, begeistert bejaht von Christoph Beat Graber: «Endlich korrigiert das Bundesgericht eine falsche Praxis der UBI», die aus Art. 13 BV einen «rundfunkrechtlichen Persönlichkeitsschutz» konstruiert hatte.
- 5 Rolf H. Weber, Rundfunkrecht, Kommentar zum RTVG, 1. Auflage, Bern 2008, N 34 zu Art. 4 RTVG; Studer / Mayr von Baldegg, vgl. FN 2, S. 222, «Handwerksregel 6» (Fairness).
- 6 Jascha Schneider-Marfels in NZZ vom 7.2.2012. Der Vorwurf ist so kaum zutreffend: Der UBI-Präsident war jahrelang Mitglied der TA-Chefredaktion, die Vizepräsidentin Redaktorin eines Wirtschaftsressorts und des «Kassensturzes».
- 7 Christoph Beat Graber, der den Bundesgerichtsentscheid begrüsst, in Medialex 2012, S. 33.