Die Ausstrahlung von Bundesratsansprachen verletzt das rundfunkrechtliche Vielfaltsgebot nicht

Das Bundesgericht hiess im Entscheid vom 28. August 2024 die Beschwerde der SRG gegen das UBI-Verdikt gut

Oliver Sidler, Dr. iur., Rechtsanwalt, Küssnacht am Rigi

Résumé: Dans l'arrêt 2C_871/2022 (publié entre-temps sous forme d'ATF 151 II 164) sous le titre , le Tribunal fédéral s'est penché, pour la première fois, sur la question de savoir si la diffusion par la radio alémanique SRF d'une allocution du Conseil fédéral avant une votation populaire fédérale violait le principe de la diversité des programmes. Il a répondu par la négative. Selon lui, une violation de ce principe n'entrerait en ligne de compte que si la SSR diffusait exclusivement le discours du Conseil fédéral et ne montrait aucune autre opinion. En outre, le principe de la diversité ne peut pas être appliqué aussi strictement aux discours du Conseil fédéral qu'à d'autres émissions – en particulier celles dont le contenu relève de la responsabilité de la SSR est elle-même ou qu'elle a produites – en rapport avec la votation. L'auteur est toutefois d'avis que, malgré la fonction politique importante des allocutions du Conseil fédéral, il ne convient pas de les traiter différemment des autres émissions importantes pour la démocratie avant les

élections et les votations. Il serait selon lui nécessaire, dans l'introduction que fait la chaîne SSR avant ces allocutions, d'attirer au moins l'attention du public sur la fonction particulière des allocutions du Conseil fédéral et de mentionner les autres émissions sur le thème traité.

Zusammenfassung: Das Bundesgericht befasste sich im Entscheid 2C_871/2022 (inzwischen publiziert als BGE 151 II 164) erstmals mit der Frage, ob die Ausstrahlung einer Abstimmungsansprache des Bundesrats durch Radio SRF das programmrechtliche Vielfaltsgebot verletzt hat. Es verneinte dies und betone, eine Verletzung des Vielfaltsgebots wäre nur dann denkbar, wenn die SRG ausschließlich die Bundesratsansprache ausstrahlen würde und keine anderen Positionen zeigte. Der Autor vertritt jedoch die Auffassung, dass trotz der politisch wichtigen Funktion der Bundesratsansprachen es nicht angehe, diese im Vergleich zu anderen demokratierelevanten Sendungen vor Wahlen und Abstimmungen anders zu behandeln. Es wäre zumindest geboten gewesen, in einer einleitenden Moderation auf die besondere Funktion der Bundesratsansprachen und auf andere Sendungen zu diesem Thema hinzuweisen.

BGer 2C_871-2022 vom 28.8.2024

I. Sachverhalt

1

Am 25. April 2022 strahlte Radio SRF eine Ansprache von Bundesrat Ueli Maurer aus, die sich auf die bevorstehende eidgenössische Abstimmung am 15. Mai 2022 zur Beteiligung der Schweiz am Ausbau der EU-Grenz- und Küstenwache (Frontex) bezog. Diese Ansprache dauerte rund vier Minuten und betonte die Wichtigkeit der Vorlage aus Sicht des Bundesrats für die Sicherheit der Schweiz und die Vorteile eines Anschlusses an

die Frontex-Verordnung, wie etwa die Stärkung der Grundrechte und das freie Reisen im Schengen-Raum. Maurer argumentierte, dass eine Ablehnung schwerwiegende Folgen hätte, darunter die Wiedereinführung von Grenzkontrollen, höhere Asylzahlen, sowie negative Auswirkungen auf den Tourismus und die Volkswirtschaft. Er sprach abschließend die Empfehlung des Bundesrats und Parlaments aus, die Vorlage anzunehmen. Bei der Abstimmung am 15. Mai 2022 nahm das Schweizer Volk die Vorlage mit einem Ja-Stimmenanteil von 71,5 % an.

2

Am 11. Mai 2022 legte eine Privatperson Beschwerde gegen die Ausstrahlung dieser Sendung bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) ein. Die UBI folgte der Beschwerde und entschied einstimmig, dass die Ausstrahlung der Ansprache das Vielfaltsgebot nach Art. 4 Abs. 4 des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) verletzt habe. Die SRG wurde angewiesen, innerhalb von 60 Tagen geeignete Massnahmen zu ergreifen und die UBI darüber zu informieren. Die SRG legte am 25. Oktober 2022 eine öffentlich-rechtliche Beschwerde beim Bundesgericht ein und beantragte, den Entscheid der UBI aufzuheben. Sie argumentierte im Wesentlichen, die Ausstrahlung der Ansprache sei rechtmäßig und das Vielfaltsgebot nicht verletzt worden.

3

Die SRG wies darauf hin, dass es sich um eine etablierte Praxis handle, Bundesratsansprachen vor Volksabstimmungen auszustrahlen, und dass das Publikum diese als offizielle Position des Bundesrats einordnen könne. Die UBI wiederum beantragte die Abweisung der Beschwerde.

II. Erwägungen des Bundesgerichts

4

Unbestritten war die Überprüfbarkeit der fraglichen Sendung durch die UBI und nachfolgend das Bundesgericht.

1. Grundsätze des Vielfaltsgebots im Allgemeinen …

5

Das Vielfaltsgebot nach Art. 4 Abs. 4 RTVG und Art. 93 Abs. 2 BV verpflichtet Radio- und Fernsehsender in der Schweiz, die Meinungsvielfalt widerzuspiegeln, insbesondere vor Wahlen und Abstimmungen. Es soll gemäss Bundesgericht einseitige Tendenzen in der Meinungsbildung durch Radio und Fernsehen verhindern. Vor Wahlen und Abstimmungen gilt dieses Gebot strenger, um eine einseitige Beeinflussung der öffentlichen Meinung und eine mögliche Verzerrung der Ergebnisse zu verhindern. Konzessionierte Sender müssen daher auch in einzelnen Beiträgen für Meinungsvielfalt sorgen. Der Zugang zu audiovisuellen Medien für Kandidaten und Parteien muss sachlich erfolgen. Die Programmautonomie, die durch Art. 93 Abs. 3 BV geschützt ist, wird daher nur eingeschränkt, wenn dies zur Wahrung des Vielfaltsgebots erforderlich ist. Mit diesen Grundsätzen bestätigt das Bundesgericht seine bisherige Rechtsprechung.

2. … und bei Bundesratsansprachen

6

Bei Bundesratsansprachen ist jedoch nach Ansicht des Bundesgerichts der besondere Charakter dieser Inhalte zu berücksichtigen. Die Ausstrahlung einer offiziellen Stellungnahme des Bundesrats stellt eine besondere Situation dar, da der Bundesrat gemäss Art. 10a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte (BPR) verpflichtet ist, die Bevölkerung sachlich über Vorlagen und über die Position der Regierung zu informieren.

7

Das Bundesgericht betonte, dass es sich bei den Ansprachen des Bundesrats um eine langjährige demokratische Tradition handelt, die in der Bevölkerung akzeptiert ist und deren politische Funktion anerkannt wird. Das Publikum sei sich

bewusst, dass die Ansprachen eine offizielle Position der Regierung darstellen und somit keine vollständige Darlegung aller Standpunkte bieten. „Ebenfalls klar ist, dass es sich bei den Bundesratsansprachen nicht um Abstimmungssendungen im klassischen Sinn handelt, wie etwa Diskussionssendungen oder entsprechende Beiträge in Nachrichten- oder sonstigen Informationssendungen. Sie werden – abgesehen von der Anmoderation – von der Beschwerdeführerin nicht produziert und auch inhaltlich nicht selbst verantwortet. Sie kann zwar über deren Ausstrahlung grundsätzlich frei entscheiden (vgl. vorne E. 4.2). Gleichzeitig wäre eine mit der Verweigerung der Ausstrahlung einhergehende Einschränkung der Möglichkeiten des Bundesrats zur Information der Stimmbevölkerung aber aus der Perspektive der damit verbundenen politischen Funktion und auch den öffentlichen Interessen (vgl. vorne E. 6.2) kaum wünschenswert“ (Ziff. 6.2.2).

3. Keine fehlende Einbettung im übrigen Programm der SRG

8

Die Vorinstanz hatte eine Verletzung des Vielfaltsgebots darin gesehen, dass die SRG dem Referendumskomitee keine gleiche Möglichkeit zur Darstellung ihrer Sichtweise bot und der Moderator nicht auf andere Sendungen verwies, die eine ablehnende Position hätten zeigen können. Das Bundesgericht verwarf diese Argumentation. Die die Anwendung des Vielfaltsgebots auf Bundesratsansprachen solle weniger strikt sein, da die SRG keinen Einfluss auf deren Inhalt habe und diese Ansprachen klar als Teil der offiziellen Informationen des Bundesrats wahrgenommen würden. Eine Verletzung des Vielfaltsgebots wäre nur dann denkbar, wenn die SRG ausschliesslich die Bundesratsansprache ausstrahlen und keine anderen Positionen zeigen würde; ansonsten genüge die Einhaltung des Vielfaltsgebots in anderen Programmen.

9

Zur konkreten Bundesratsansprache von Bundesrat Maurer zur Frontex-Vorlage befand das Bundesgericht, dass die Ansprache klar als Information über die Abstimmungsempfehlung des Bundesrats und Parlaments erkennbar war und in eine umfassende, vielfältige Berichterstattung der SRG zur Vorlage eingebettet wurde. Da auch die unabhängigen Sendungen zur Frontex-Vorlage die Vielfalt der Meinungen abdeckten, war es nicht notwendig, explizit auf andere Sendungen hinzuweisen oder der Gegenseite einen gleichwertigen Sendeplatz zu geben. Ein Eingreifen der UBI war daher nicht erforderlich, und der Entscheid der Vorinstanz wurde als unverhältnismäßiger Eingriff in die Programmautonomie der SRG betrachtet.

III. Anmerkungen

10

Im Gegensatz zum alten Radio- und Fernsehgesetz von 1991 enthält die aktuelle Gesetzgebung keine Bestimmung mehr, wonach Veranstalter auf entsprechende Anordnung behördliche Erklärungen verbreiten oder einer Behörde angemessen Sendezeit einräumen müssen. Auch die geltende Konzession der SRG sieht keine entsprechende Verpflichtung vor. Die programmliche Verantwortung für die Ausstrahlung dieser Sendung liegt somit vollumfänglich bei der SRG, auch wenn sie selbst nicht an der Produktion und somit am Inhalt der Sendung mitbeteiligt ist. Es liegt auf der Hand, dass die Bundesratsansprachen die programmrechtlichen Bestimmungen einhalten müssen und insbesondere der strenge Massstab bei der Prüfung des Vielfaltsgebots, das für Sendungen vor Abstimmungen und Wahlen gilt, angewendet werden muss. Konzessionierte Veranstalter müssen wegen den ihnen zur Sicherung des Meinungspluralismus übertragenen besonderen Aufgaben bereits im Rahmen einzelner Sendungen und Beiträge dem Vielfaltsgebot Rechnung tragen (vgl. BGE 138 I 2007).

11

Für Bundesratsansprachen sollen wegen ihres besonderen Charakters nach Ansicht des Bundesgerichts jedoch andere Massstäbe gelten. Dabei bezieht es sich auf die Besonderheiten des Formats dieser Sendungen wie auch deren eminent politische Funktion. Es dürfte grundsätzlich unbestritten sein, dass die Informationen des Bundesrates zu Abstimmungen eine wichtige politische Funktion erfüllen. Richtig ist auch, dass die SRG wegen der fehlenden Möglichkeit jeglicher inhaltlichen Einflussnahme (Ziffer 6.2.2) nur einen eingeschränkten Spielraum zur Gewährleistung des Vielfaltsgebots hat. Fraglich ist jedoch, ob der SRG „nur die Gewährung einer möglichst vielfältigen Berichterstattung im von ihr direkt kontrollierten Programmbereich“ (Ziffer 6.2.2) zur Verfügung steht. Das Bundesgericht kommt jedoch zum Schluss, dass es sich nicht rechtfertige, „das Vielfaltsgebot auf die Bundesratsansprachen ebenso streng wie auf andere – insbesondere von der Beschwerdeführerin selber inhaltlich verantwortete respektive produzierte – abstimmungsrelevante Sendungen anzuwenden.“ (Ziffer 6.3.1). Auch wenn die bundesrätlichen Informationsaktivitäten im Rahmen der Bundesratsansprachen vom Publikum durchaus erkennbar sind, zumal diese Tradition schon seit vielen Jahren gepflegt wird, kann das nicht einfach dazu führen, dass diese von der SRG zu verantwortete Sendung nicht im gleichen Massstab wie andere Sendungen vor Abstimmungen und Wahlen dem Vielfaltsgebot genügen soll. Es ist darauf hinzuweisen, dass die „Tradition“ der Bundesratsansprachen auf den SRG-Kanälen früher einmal gesetzlich vorgeschrieben war und deren Ausstrahlung nicht immer einfach freiwillig erfolgte.

12

Trotz der politisch wichtigen Funktion der Bundesratsansprachen geht es meines Erachtens nicht an, diese im Vergleich zu anderen demokratierelevanten Sendungen vor Wahlen und Abstimmungen anders zu behandeln. Wie die

Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen in ihrem Entscheid erwähnte, wäre es zumindest geboten gewesen, in einer einleitenden Moderation auf die besondere Funktion der Bundesratsansprachen und auf andere Sendungen zu diesem Thema hinzuweisen. Mit diesen Mindestanforderungen hätten meines Erachtens die speziellen Voraussetzungen zum Vielfaltsgebot, welche für alle Sendungen der SRG gleichermassen gelten, erfüllt werden können.



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 International Lizenz.