Wie einseitig darf vielfältige Berichterstattung sein?

Das Potenzial von KI bei der Sachverhaltsfeststellung durch die UBI und rechtliche Grenzen der Programmaufsicht

Besprechung des Urteils des Bundesgerichts 2C_313/2025 vom 8. Juli 2026

Résumé: Le Tribunal fédéral confirme la liberté des médias et nie toute violation du principe de la diversité par la couverture télévisée de SRF sur les manifestations universitaires liées à la guerre à Gaza. Il reproche en revanche à l'AIEP d'avoir, dans sa décision, établi les faits de façon incomplète. Ce dernier point incite à proposer un recours contrôlé à l'IA pour analyser systématiquement de vastes ensembles d'émissions dans le cadre de plaintes portant sur une période donnée. Des synergies pourraient se dégager avec les analyses de programmes de l'OFCOM. Sur le fond, le Tribunal fédéral conclut dans cet arrêt qu'en dehors des élections et des votations, une violation du principe de la diversité suppose une partialité manifeste et durable, dans laquelle des opinions ou des aspects pertinents font systématiquement défaut (consid. 4.5.2). Aux yeux de l'auteur, cette conclusion est convaincant: l'autonomie dans la conception des programmes, élément important de la liberté d'opinion, mérite une protection efficace et exige une surveillance étatique empreinte de retenue. Dans le doute, il convient de trancher en faveur de la liberté des médias. La

question de savoir si une opinion doit être considérée comme marginalisée devrait être examinée sur la base d'une appréciation globale, tenant compte de la pondération, de la place, de l'effet suggestif, du langage visuel et du contexte des perspectives présentées.

Zusammenfassung Das Bundesgericht stützt die Medienfreiheit und verneint eine Verletzung des Vielfaltsgebots durch die SRF-Fernsehberichterstattung über die Universitätsproteste im Zusammenhang mit dem Gaza-Krieg. Zugleich rügt es die unvollständige Sachverhaltsfeststellung der UBI. Letzteres gibt Anlass, einen kontrollierten KI-Einsatz zur systematischen Auswertung umfangreicher Sendungsbestände im Rahmen von Zeitraumbeschwerden anzuregen. Dabei könnten sich Synergien mit den Programmanalysen des BAKOM ergeben. Inhaltlich gelangt das Bundesgericht in diesem Entscheid zum Schluss, dass eine Verletzung des Vielfaltsgebots ausserhalb von Wahlen und Abstimmungen eine über längere Zeit bestehende, offensichtliche Einseitigkeit voraussetzt, bei der relevante Meinungen oder Aspekte systematisch fehlen (E. 4.5.2). Dieses Ergebnis überzeugt: Die Programmautonomie als wichtiges Element der Meinungsfreiheit verdient wirksamen Schutz und verlangt eine zurückhaltende staatliche Aufsicht. Es gilt, im Zweifel zugunsten der Medienfreiheit zu entscheiden. Ob eine Ansicht als marginalisiert anzusehen ist, sollte anhand einer Gesamtwürdigung beurteilt werden, die Gewichtung, Platzierung, Suggestivwirkung, Bildsprache und Kontext der vermittelten Perspektiven berücksichtigt.

BGer 2C_313/2025 vom 8.7.26

I. Sachverhalt

1

SRF berichtete im Frühjahr 2024 mit einer Vielzahl von

Sendungen über die Proteste an amerikanischen und schweizerischen Universitäten im Zusammenhang mit dem Gaza-Krieg. Eine Popularbeschwerde beanstandete insgesamt 17 Radio-, Fernseh- und Online-Beiträge sowie die gesamte Fernsehberichterstattung zu diesem Thema vom 14. Februar bis 14. Mai 2024. Der Beschwerdeführer machte im Wesentlichen geltend, antisemitische Tendenzen, extreme Forderungen und ideologische Hintergründe der Proteste seien unzureichend dargestellt worden. Die Berichterstattung habe dadurch ein beschönigendes Gesamtbild vermittelt.

2

Die UBI erachtete die einzeln beanstandeten Sendungen bzw. Beiträge trotz gewisser Mängel als sachgerecht und verneinte Verletzungen von Art. 4 Abs. 1–3 RTVG. Hingegen erachtete sie das Vielfaltsgebot nach Art. 4 Abs. 4 RTVG durch die Fernsehberichterstattung insgesamt als verletzt. Hinweise auf antisemitische Tendenzen seien regelmässig nur am Rande und in anspruchsvollen Formaten ausserhalb der Hauptsendezeiten erfolgt, meist zurückhaltend oder bloss als fremde Behauptungen formuliert. Zudem hätten für das Publikum wesentliche Hintergrundinformationen gefehlt. Die Beschwerde wurde mit sechs zu drei Stimmen gutgeheissen. In ihrer Dissenting Opinion hielt die Minderheit die Berichterstattung dagegen für ausreichend differenziert und warnte vor einer unzulässigen Fachaufsicht durch die UBI (vgl. UBI, Entscheid b.1002 vom 12. Dezember 2024).

II. Erwägungen des Bundesgerichts

3

Das Bundesgericht folgt im Kern der Minderheitsmeinung und heisst die von der SRG erhobene Beschwerde gut. Zum Vielfaltsgebot ausserhalb von Wahlen und Abstimmungen präzisiert es, dass eine Verletzung eine «offensichtlich

anmutende Einseitigkeit» voraussetze, die sich darüber hinaus über einen längeren Zeitraum manifestiere. Einzelne Meinungen oder relevante Aspekte eines Themas müssten systematisch im Programm fehlen. Dass im Nachhinein eine andere Programmgestaltung als besser oder ausgewogener erscheine, genüge hingegen nicht (BGer 2C_313/2025, E. 4.5.2 und 6.7).

4

Kein gutes Zeugnis stellt das Bundesgericht der UBI aus: Sie habe den Sachverhalt hinsichtlich der Sendungsinhalte qualifiziert unvollständig und damit willkürlich festgestellt. Es ergänzt bemerkenswerterweise den Sachverhalt selbst anhand der vorhandenen Aufnahmen und Transkripte. Die Gesamtwürdigung der Lausanner Richterinnen und Richter ergibt, dass auch in den Hauptnachrichtensendungen kritische Perspektiven auf die Proteste zur Sprache kamen und antisemitische Tendenzen prominent thematisiert wurden (BGer 2C_313/2025, E. 5.1–5.2 und 6.3). SRF durfte kontroverse Einordnungen durch Stellungnahmen Dritter vermitteln. Ebenso bestand keine Pflicht, sämtliche mit den Protesten zusammenhängenden Hintergrunddebatten aufzugreifen. Der UBI-Entscheid greift deshalb übermässig in die Programmautonomie und Medienfreiheit ein (BGer 2C_313/2025, E. 6.4–6.7).

III. Anmerkungen

1. KI als Hilfsmittel der UBI für die Sachverhaltsermittlung?

5

Der Entscheid enthält zunächst eine deutliche Rüge an die Adresse der UBI. Wer die Vielfalt einer Berichterstattung über einen längeren Zeitraum beurteilt, muss die massgeblichen Sendungsinhalte hinreichend vollständig und in ihrem jeweiligen Kontext erfassen. Daran fehlte es in casu: Die UBI

anerkannte zwar, dass weitere Sendungen einzubeziehen waren, traf zu deren Inhalten jedoch keine ausreichenden Feststellungen. Stattdessen stützte sie sich wesentlich auf einzelne Formulierungen, Sendezeiten und Bilder sowie auf Inhalte, die ihrer Auffassung nach in der Berichterstattung fehlten. Das Bundesgericht qualifiziert diese Sachverhaltsfeststellung ausdrücklich als willkürlich. Seine Kritik betrifft damit eine elementare Voraussetzung der Programmaufsicht: Bevor die rechtliche Bewertung erfolgt, muss feststehen, was tatsächlich gesendet wurde (BGer 2C_313/2025, E. 5.1–5.2).

6

Dieser Mangel war für die Beurteilung von erheblicher Bedeutung. Die vom Bundesgericht ergänzten Feststellungen entziehen einer zentralen Feststellung der UBI die Grundlage: Kritische Perspektiven und Hinweise auf antisemitische Tendenzen fanden sich auch prominent in den Hauptnachrichtensendungen. Sie waren keineswegs bloss am Rand oder in anspruchsvollen Formaten ausserhalb der Hauptsendezeiten präsent. Die Aufhebung des UBI-Entscheids beruht deshalb wesentlich auf der Korrektur seiner tatsächlichen Grundlage, auch wenn das Bundesgericht zusätzlich abweichende rechtliche Wertungen vornimmt. Die UBI ist damit zu einer sorgfältigeren Sachverhaltsfeststellung und einer nachvollziehbaren Darstellung der berücksichtigten Sendungsinhalte angehalten. Bevor sie einem Veranstalter vorhält, relevante Perspektiven unzureichend abzubilden, muss ihr Entscheid erkennen lassen, welche Perspektiven das untersuchte Programm tatsächlich vermittelt hat (BGer 2C_313/2025, E. 6.3–6.5).

7

Eine Zeitraumbeschwerde wie im vorliegenden Fall kann die UBI angesichts der Vielzahl auszuwertender Sendungen verständlicherweise an ihre personellen und zeitlichen Kapazitätsgrenzen bringen. Der Fall wirft deshalb die Frage

auf, wie die UBI mit zeitgemässen Hilfsmitteln wie künstlicher Intelligenz (KI) unterstützt werden kann. ChatGPT von OpenAI sieht die Unterstützung der UBI mittels KI wie folgt:

«KI-gestützte Verfahren können Sendungen transkribieren und deren systematische Erschliessung, Zusammenfassung und Gegenüberstellung erleichtern. Die SRG selbst verwendet solche Technologien bereits zur Transkription von Interviews und zur Aufbereitung ihrer Archive (SRG, Geschäftsbericht 2024, S. 6). Die UBI setzt offiziell bislang keine künstliche Intelligenz ein. Gerade bei Zeitraumbeschwerden muss sie sich deshalb fragen, ob die Auswertung umfangreicher Sendungsbestände ohne KI-Unterstützung noch zeitgemäss ist. Mit wachsendem Umfang des Materials besteht die Gefahr, relevante Aussagen zu übersehen oder ihren Kontext bei der Gesamtwürdigung aus dem Blick zu verlieren. Ein kontrollierter KI-Einsatz könnte den Aufwand reduzieren und helfen, solche Auslassungen zu erkennen. Im konkreten Verfahren lagen Transkripte bereits vor; entscheidend wäre deshalb vor allem eine vollständigere Auswertung und Dokumentation des vorhandenen Materials gewesen (BGer 2C_313/2025, E. 5.2). Denkbar wären insbesondere die automatisierte Erschliessung des Materials, die Zusammenstellung thematisch einschlägiger Passagen und der Vergleich der in verschiedenen Sendungen vermittelten Perspektiven. Die Ergebnisse müssten mit präzisen Fundstellen versehen und anhand der Originalsendungen überprüft werden. Auch KI kann Aussagen auslassen, falsch zuordnen oder ihren Sinn verkürzen. Gerade bei der Beurteilung von Vielfalt sind zudem Bildgestaltung, Tonfall, Gewichtung und Kontext wesentlich. Der Nutzen technischer Unterstützung müsste sich deshalb daran messen lassen, ob sie eine vollständigere und besser überprüfbare Entscheidgrundlage schafft. Die rechtliche Würdigung und die Verantwortung für den Entscheid bleiben bei der UBI.»

8

Eine sachgerechte Programmaufsicht verlangt eine tragfähige Tatsachengrundlage. Welche technischen Hilfsmittel deren Erarbeitung verbessern können, sollte die UBI ausdrücklich diskutieren, wobei sich auch Synergien mit den bereits technisch unterstützten Programmanalysen im Auftrag des BAKOM

ergeben könnten (vgl. Publicom, Analyse der Radioprogramme der SRG SSR 2025: Italienische und Rätoromanische Schweiz, 2026, S. 60). Die öffentliche Zugänglichkeit des Untersuchungsmaterials erleichtert es der UBI sicherlich, die Möglichkeiten eines gezielten und datenschutzkonformen KI-Einsatzes konkret zu prüfen.

2. Im Zweifel zugunsten der Medienfreiheit

9

In materieller Hinsicht ist die Stärkung der Programmautonomie durch das Bundesgericht zu begrüssen. Die UBI darf ihre eigenen Vorstellungen einer gelungenen Berichterstattung nicht zum verbindlichen Massstab erheben. Welche Themen aufgegriffen, welche Gesprächspartner beigezogen und welche Aspekte vertieft werden, gehört grundsätzlich zur redaktionellen Freiheit. Die Begrenzung der Programmaufsicht auf eine Rechtskontrolle entspricht der bisherigen Rechtsprechung. Eine im Nachhinein als überzeugender erscheinende Programmgestaltung begründet für sich allein keine Rechtsverletzung (BGE 134 I 2, E. 3.2.2; BGer 2C_313/2025, E. 4.3 und 4.5.2). Ebenso überzeugt, dass kontroverse Positionen durch Stellungnahmen Dritter vermittelt werden dürfen und der Veranstalter nicht jede mit einem Thema verbundene Hintergrunddebatte aufgreifen muss (BGer 2C_313/2025, E. 6.4–6.5). Überspitzt zusammengefasst, sollte die Programmaufsicht somit in Grenzfällen immer im Zweifel zugunsten der Medienfreiheit entscheiden.

10

Wichtig erscheint es dennoch, dass das Vielfaltsgebot dadurch nicht faktisch marginalisiert wird. Gerade in einer direkten Demokratie wie der Schweiz findet die öffentliche Meinungsbildung fortlaufend statt, auch zwischen den einzelnen Urnengängen. Das Bundesgericht anerkennt deshalb zu Recht auch ausserhalb von Wahlen und Abstimmungen eine positive Verpflichtung der Veranstalter mit Informationsauftrag,

unterschiedliche Perspektiven und insbesondere Minderheitsansichten angemessen abzubilden (Art. 93 Abs. 2 BV; Art. 4 Abs. 4 RTVG; BGer 2C_313/2025, E. 4.5.1). Dass einzelne Beiträge für sich genommen sachgerecht sind, schliesst die Einseitigkeit des Gesamtprogramms nicht aus. Sachgerechtigkeit und Vielfalt haben unterschiedliche Bezugspunkte und erfüllen eigenständige Funktionen (BGE 134 I 2, E. 3.3.1–3.3.2; Franz Zeller, Öffentlichrechtliches und internationales Medienrecht, 22. Aufl., Bern 2025, S. 163 f.).

11

Auslegungsbedürftig bleibt vor diesem Hintergrund die Frage, ab wann relevante Meinungen oder Aspekte «systematisch nicht» im Programm abgebildet werden (BGer 2C_313/2025, E. 4.5.2). Erfasst dies auch eine Berichterstattung, in der Gegenpositionen zwar vereinzelt vorkommen, über längere Zeit aber systematisch an den Rand gedrängt werden? Meines Erachtens darf die bloss punktuelle Erwähnung einer relevanten Perspektive eine Verletzung des Vielfaltsgebots nicht von vornherein ausschliessen. Dafür spricht auch die vorangehende Erwägung des Bundesgerichts selbst: Verhindert werden soll eine einseitige Information durch die stark überwiegende oder ausschliessliche Vermittlung bestimmter Ansichten (BGer 2C_313/2025, E. 4.5.1). Entscheidend muss deshalb bleiben, ob unterschiedliche Perspektiven im untersuchten Programm tatsächlich angemessen zum Ausdruck kommen. Daraus folgt selbstredend kein Anspruch auf gleiche Sendezeit oder eine rechnerisch ausgeglichene Verteilung von Meinungen und Gegenmeinungen (BGer 2C_313/2025, E. 4.5.2; Zeller, a.a.O., S. 163).

12

Die Grenzen einer schematischen Programmaufsicht zeigen sich auch bei der Beurteilung der regionalen Informationsleistung durch das BAKOM. Dessen Vorgaben berücksichtigen zwar neben dem Ereignisort auch die Auswirkungen eines Geschehens auf das Versorgungsgebiet; andere Regionalbezüge werden jedoch nur

beschränkt angerechnet (BAKOM, Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation, Version vom 14. April 2025, Ziff. 3.2.1–3.2.4). Kritisch zu hinterfragen ist, ob diese Kriterien der publizistischen Bedeutung eines Ereignisses für die Region stets gerecht werden. Publizistische Freiheit bedeutet für einen Regionalveranstalter auch, über regional relevante Ereignisse ausserhalb seines Konzessionsgebiets berichten zu dürfen. Dieser regionale Gehalt muss sich auch bei der Anrechnung an den Leistungsauftrag niederschlagen: Berichtet Telebasel aus Thun über einen Match des FC Basel, muss dies im Zweifel als regionale Informationsleistung angerechnet werden. Auch das BAKOM darf, wie die UBI, seine eigenen Vorstellungen einer gelungenen Berichterstattung nicht zum verbindlichen Massstab erheben. Der Ort des Ereignisses ist nicht das Mass aller Dinge. Die vom Bundesgericht betonte Zurückhaltung bei Eingriffen in die Medienfreiheit muss meines Erachtens auch die Aufsichtspraxis des BAKOM prägen: Programmaufsicht darf nicht allein auf Stoppuhr und Zählrahmen basieren.

13

Hoheitliche Programmaufsicht muss im Ergebnis immer zurückhaltend erfolgen und auf einer Gesamtbeurteilung basieren, welche Gewichtung, Platzierung, Suggestivwirkung, Bildsprache und Kontext der vermittelten Positionen berücksichtigt, wobei der Berichterstattung zu den Hauptsendezeiten und der Erreichbarkeit des Publikums besonderes Gewicht zukommen sollte. Im vorliegenden Fall waren kritische Perspektiven nach den ergänzten Feststellungen des Bundesgerichts gerade auch in den Hauptnachrichtensendungen prominent vertreten (BGer 2C_313/2025, E. 6.3). Es reicht jedoch nicht aus, den Veranstalter zu tadeln, wenn aus der Sicht der Programmaufsicht eine ausgewogenere Berichterstattung gewünscht gewesen wäre. Vielmehr muss die Einseitigkeit geradezu ins Auge springen, was im Zweifelsfall eben nicht gegeben ist.

Eine solche in-dubio-Eingriffsschwelle schützt die redaktionelle Freiheit; sie darf aber nicht zum Freipass werden. Es genügt meines Erachtens nicht, relevante Gegenpositionen in Randzeiten oder in Formate mit einem eng begrenzten Publikum wie die ‹Sternstunde Philosophie› zu verlagern, während sie in der breitwirksamen Berichterstattung systematisch marginalisiert werden. Fernsehen bleibt ein Massenmedium und die Vielfalt der Meinungen muss diese breite Masse erreichen. Der frühere SRG-Generaldirektor Armin Walpen soll in einer hitzigen Diskussion um Einschaltquoten im öffentlich-rechtlichen Rundfunk schlagfertig geantwortet haben: Kein Service ohne Public. Etwas adaptiert muss für die Programmaufsicht pointiert gelten: Keine Vielfalt ohne Quote.

Hinweis: Die wissenschaftlichen Denkansätze und die eigenständige rechtliche Würdigung dieser Urteilsbesprechung stammen vom Autor. KI-Hilfsmittel wurden unterstützend bei der Ausarbeitung und sprachlichen Gestaltung eingesetzt.

Offenlegung der relevanten Interessenbindungen: Der Autor ist Legal Counsel von Telesuisse, Verwaltungsrat von Radio Basilisk und vertritt regelmässig private Rundfunkunternehmen in rechtlichen Auseinandersetzungen mit dem BAKOM oder der UBI.