Urteilskopf

123 II 69

11. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 27. Januar 1997 i.S. "medicall ag" gegen Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) und Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 55bis Abs. 5 BV, Art. 6 EMRK, Art. 63 RTVG; Zulässigkeit der Betroffenenbeschwerde von Vereinigungen. Planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes?

Bestätigung der Rechtsprechung, wonach Art. 63 RTVG - anders als im alten Recht Art. 14 lit. c des Bundesbeschlusses über die Unabhängige Beschwerdeinstanz - die Betroffenenbeschwerde für Vereinigungen nicht mehr vorsieht (E. 2-4).

Regeste (fr):
Art. 55bis al. 5 Cst., art. 6 CEDH, art. 63 LRTV; admissibilité de la plainte d'associations concernées. Lacune involontaire de la loi?

Confirmation de la jurisprudence, selon laquelle l'art. 63 LRTV - contrairement à l'art. 14 let. c de l'arrêté fédéral sur l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision, dans l'ancien droit - ne prévoit plus la plainte d'associations concernées (consid. 2-4).

Regesto (it):
Art. 55bis cpv. 5 Cost., art. 6 CEDU, art. 63 LRTV; ammissibilità del ricorso presentato dall'associazione interessata. Lacuna involontaria della legge?

Conferma della giurisprudenza, secondo la quale l'art. 63 LRTV - contrariamente all'art. 14 lett. c del previgente decreto federale sull'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva - non prevede più il ricorso di associazioni interessate (consid. 2-4).

Sachverhalt ab Seite 69

BGE 123 II 69 S. 69

Am 10. Oktober 1995 strahlte das Schweizer Fernsehen DRS im Rahmen der Sendung "Kassensturz" einen kritischen Beitrag über den Rückführungstransport einer in Ischia erkrankten Schweizerin aus. Verantwortlich dafür sei das in der Schweiz ansässige Assistance-Unternehmen "medicall ag" gewesen. Gegen diesen Beitrag gelangte die "medicall ag" am 16. Januar 1996 an die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und

BGE 123 II 69 S. 70

Fernsehen (im weitern auch: Unabhängige Beschwerdeinstanz oder UBI). Diese trat am 24. Mai 1996 auf die Eingabe nicht ein, da nach dem Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (Radio- und Fernsehgesetz, RTVG; SR 784.40) juristische Personen nicht beschwerdelegitimiert seien. Die "medicall ag" hat gegen diesen Entscheid am 5. Juli 1996 Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie beantragt, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache zur materiellen Beurteilung an die Unabhängige Beschwerdeinstanz zurückzuweisen. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

1. a) Der Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen über die rundfunkrechtliche Konformität von Sendungen kann beim Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (Art. 65 Abs. 2 RTVG). Die Beschwerdebefugnis richtet sich dabei ausschliesslich nach Art. 103 OG und ergibt sich nicht bereits aus der Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren (BGE 121 II 359 E. 1a S. 361, 454 E. 1a S. 455). b) Die Beschwerdeführerin macht geltend, die Unabhängige Beschwerdeinstanz sei zu Unrecht auf ihre Eingabe nicht eingetreten. Das Bundesgericht bejaht in solchen Fällen die Legitimation des Betroffenen unabhängig vom Rechtsschutzinteresse in der Sache selber (BGE 121 II 454 E. 1b S. 456 mit Hinweisen); auf die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist deshalb einzutreten.

2. a) Zur Beschwerde an die Unabhängige Beschwerdeinstanz ist befugt, wer im Beanstandungsverfahren vor der Ombudsstelle beteiligt war, mindestens 18 Jahre alt ist, über das Schweizerbürgerrecht oder als Ausländer über eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung verfügt und entweder eine Beschwerde einreicht, die von mindestens weiteren 20 Personen unterzeichnet ist (Art. 63 Abs. 1 lit. a RTVG, Quorums- oder Popularbeschwerde), oder eine enge Beziehung zum Gegenstand einer oder mehrerer Sendungen nachweist (Art. 63 Abs. 1 lit. b RTVG, Betroffenenbeschwerde). Beschwerdebefugt sind ferner alle Behörden, soweit sie in ihrem Tätigkeitsbereich betroffen sind, sowie das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Art. 63 Abs. 2 RTVG). b) Im Unterschied zur geltenden Regelung sah Art. 14 lit. c des Bundesbeschlusses vom 7. Oktober 1983 über die Unabhängige

Beschwerdeinstanz (BB UBI; AS 1984 153 ff.) auch eine Beschwerdebefugnis für Vereinigungen vor, die eine enge Beziehung zum Gegenstand einer oder mehrerer beanstandeter Sendungen nachwiesen. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz und die Doktrin gehen davon aus, mit der Neuregelung im Radio- und Fernsehgesetz sei diese Befugnis entfallen (GABRIEL BOINAY, La contestation des émissions de la radio et de la télévision, Porrentruy 1996, Rz. 436; LEO SCHÜRMANN/PETER NOBEL, Medienrecht, 2. Aufl., Bern 1993, S. 204; MARTIN DUMERMUTH, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Basel u. Frankfurt a.M. 1992, S. 250; derselbe, Rundfunkrecht, in: KOLLER/MÜLLER/RHINOW/ZIMMERLI (Hrsg.), Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel u. Frankfurt a.M. 1996, S. 193, Rz. 468; vgl. auch FRANZISKA BARBARA GROB, Die Programmautonomie von Radio und Fernsehen in der Schweiz, Zürich 1994, S. 73). Das Bundesgericht hat diese Auffassung in einem jüngeren Entscheid geteilt und festgehalten, dass die Regelung von Art. 63 Abs. 1 RTVG auf natürliche Personen zugeschnitten sei; die beschwerdeführende Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung gehe deshalb zu Recht nicht davon aus, bereits als betroffene juristische Person zur Beschwerde an die Unabhängige Beschwerdeinstanz legitimiert zu sein (BGE 121 II 454 E. 2a S. 456 f.). An dieser Rechtsprechung ist festzuhalten.

3. a) aa) Der Wortlaut von Art. 63 Abs. 1 RTVG ist unzweideutig und klarerweise auf natürliche Personen ausgelegt, indem er für die Beschwerdebefugnis ein Mindestalter von 18 Jahren sowie das Schweizerbürgerrecht bzw. eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung voraussetzt. Zwar wollte der Bundesrat die bisherige Regelung über die Unabhängige Beschwerdeinstanz übernehmen und auch Vereinigungen mit enger Beziehung zum Sendegegenstand eine Beschwerdeberechtigung einräumen (Art. 59 lit. c des bundesrätlichen Entwurfs, BBl 1987 III 773). Der Nationalrat strich jedoch die Betroffenenbeschwerde gänzlich (Amtl.Bull. 1989 N 1674 f.), und der Ständerat führte sie nur für die natürlichen Personen wieder ein (Amtl.Bull. 1990 S 614 f.). Im Differenzbereinigungsverfahren schloss sich der Nationalrat dieser Lösung an (Amtl.Bull. 1991 N 345, 355). bb) Dem Gesetzgeber ging es in erster Linie um eine "Verwesentlichung des Verfahrens vor der UBI" (vgl. das Votum der Kommissionssprecherin Uchtenhagen, Amtl.Bull. 1989 N 1673). Nach Ansicht der Mehrheit der nationalrätlichen Kommission sollte sich die UBI nicht mehr, wie dies bisher oft der Fall gewesen sei, mit

"Bagatellfällen" und mit Anliegen befassen müssen, für die privat- oder strafrechtliche Rechtsmittel zur Verfügung stünden (Sitzung der nationalrätlichen Kommission vom 27. Januar 1989, S. 662 f. u. S. 675 f.). Die ständerätliche Kommission teilte diese Auffassung, wollte aber im Hinblick auf die Beschwerdebefugnis vor Bundesgericht die Legitimation für betroffene natürliche Personen im Verfahren vor der UBI beibehalten. Die Verbände und juristischen Personen verwies sie auf die bestehenden Beschwerdemöglichkeiten, vorab auf die Popularbeschwerde (Protokoll der Sitzung der ständerätlichen Kommission vom 8. Mai 1990, S. 207 ff.; vgl. SCHÜRMANN/NOBEL, a.a.O., S. 204). b) Das programmrechtliche Aufsichtsverfahren dient ausschliesslich dem Schutz der unverfälschten Willens- und Meinungsbildung der Öffentlichkeit (vgl. J.P. Müller/F. Grob, in Kommentar BV, Art. 55bis, Rz. 79). Das Verfahren vor der UBI ist "ein im Interesse des Publikums liegendes Verfahren sui generis zum Schutz vor unzulässigen Sendungen"; es ist nicht - wie etwa das Gegendarstellungsrecht - als Rechtsschutz für den Einzelnen gedacht, "sondern zur Überprüfung von Sendungen im Interesse der Öffentlichkeit und ihrer ungehinderten Willensbildung als wichtiges Element der Demokratie" (BBl 1987 III 708). Anknüpfungspunkt der Programmaufsicht bildet somit nicht ein privates Rechtsschutzinteresse, sondern das öffentliche Interesse an einer ausgewogenen und sachgerechten Information der Allgemeinheit. Dies ergibt sich bereits daraus, dass nicht jede natürliche Person mit einer engen Beziehung zum Sendegegenstand beschwerdebefugt ist. Das Gesetz verlangt zusätzlich ein Mindestalter von 18 Jahren sowie das Schweizerbürgerrecht oder (für Ausländer) eine Niederlassungs- oder Aufenthaltsbewilligung. Bezweckte die Beschwerde, die privaten Rechte der von einer Sendung Betroffenen zu schützen, liesse sich eine derartige Einschränkung der Beschwerdebefugnis auf Schweizerbürger und Zuschauer im schweizerischen Sendegebiet sachlich kaum rechtfertigen. Der gleiche Schluss drängt sich aber auch mit Blick auf die Prüfungsbefugnis der UBI auf: Jene beschränkt sich regelmässig nicht auf die vom Betroffenen konkret beanstandete Sequenz, sondern umfasst jeweils die Programmrechtskonformität des ganzen Beitrags (vgl. BGE 121 II 29 E. 2a S. 31). Bei der Programmaufsicht geht es um ein staatliches Aufsichtsverfahren, das gegebenenfalls von den Fernsehzuschauern ausgelöst werden soll. Wenn der Gesetzgeber die Beschwerdebefugnis in Art. 63 RTVG deshalb auf natürliche Personen ausgerichtet hat, deren Willens- und

Meinungsbildung als Zuschauer durch das Aufsichtsverfahren geschützt werden soll, ist dies sachlich vertretbar (soweit das Bundesgericht sich hierzu überhaupt zu äussern hat; vgl. Art. 114bis Abs. 3 BV). c) Der

Gesetzgeber hat nach dem Gesagten nicht versehentlich die Beschwerdebefugnis der juristischen Person nicht normiert oder ohne sachliche Gründe zwischen natürlichen und juristischen Personen unterschieden. Das Parlament hat sich der Frage der Beschwerdelegitimation vielmehr eingehend angenommen, sie indessen anders entschieden, als dies die Beschwerdeführerin wünscht. Im Ständerat wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass mit der vorgeschlagenen Lösung das bisherige Beschwerderecht der Vereinigungen, an dem der Bundesrat habe festhalten wollen, entfalle (Votum Masoni, Amtl.Bull. 1990 S 615). Es liegt insofern somit ein qualifiziertes Schweigen vor und nicht - wie die Beschwerdeführerin meint - eine planwidrige Unvollständigkeit des Gesetzes, die Raum liesse für eine richterliche Lückenfüllung (so auch Gabriel Boinay, a.a.O., Rz. 436).

4. a) Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin kann auch aus Art. 55bis BV nicht gefolgert werden, dass der Zugang zur Unabhängigen Beschwerdeinstanz durch Einführung einer Beschwerdemöglichkeit für Vereinigungen erleichtert werden müsste. Art. 63 Abs. 1 lit. a RTVG sieht eine Popularbeschwerde vor, für die es lediglich 20 weiterer Unterschriften bedarf. Auf diesem Weg ist es auch juristischen Personen ohne weiteres möglich, mit geringem Aufwand an die Unabhängige Beschwerdeinstanz zu gelangen. b) Zum vornherein keine Anwendung auf das Beanstandungsverfahren findet Art. 6 EMRK, auf den sich die Beschwerdeführerin ebenfalls beruft. Der Aufsichtsentscheid über die rundfunkrechtliche Konformität einer Sendung hat nämlich keinen entscheidenden Einfluss auf Rechte und Pflichten zivilrechtlicher Natur (BGE 122 II 471, E. 2b).