Urteilskopf

130 II 514

46. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung i.S. X. gegen SRG SSR idée suisse Schweizerische Radio- und Fernseh-gesellschaft sowie Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde) 2A.463/2004 vom 25. Oktober 2004

Regeste (de):
Art. 103 lit. a OG; Art. 63 Abs. 1 lit. a und b RTVG; Beschwerdelegitimation im Verfahren vor der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) und vor Bundesgericht (Pressekonferenz von Vermummten zum Weltwirtschaftsforum in Davos).

Die Beschwerdebefugnis gegen Entscheide der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen richtet sich nach Art. 103 lit. a OG und ergibt sich nicht bereits aus der Beteiligung als Popularbeschwerdeführer am vorinstanzlichen Verfahren (E. 1-2.2).

Bestätigung der Rechtsprechung, wonach Zuschauerverbände bzw. für diese handelnde Organe im Rahmen einer Popularbeschwerde an die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen gelangen können, indessen grundsätzlich nicht zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht legitimiert sind (E. 2.3).

Regeste (fr):
Art. 103 let. a OJ; art. 63 al. 1 let. a et b LRTV; qualité pour recourir dans la procédure devant l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision et devant le Tribunal fédéral (conférence de presse de personnes masquées concernant le Forum économique mondial de Davos).

La qualité pour recourir contre les décisions de l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision est régie par l'art. 103 let. a OJ et ne résulte pas du fait d'avoir participé, dans le cadre d'une plainte populaire, à la procédure devant l'autorité inférieure (consid. 1-2.2).

Confirmation de la jurisprudence selon laquelle les associations de téléspectateurs ou leurs organes peuvent saisir l'autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision par la voie de la plainte populaire, mais n'ont en principe pas qualité pour former un recours de droit administratif au Tribunal fédéral (consid. 2.3).

Regesto (it):
Art. 103 lett. a OG; art. 63 cpv. 1 lett. a e b LRTV; legittimazione a ricorrere nella procedura davanti all'autorità indipendente di ricorso in materia di radiotelevisione e davanti al Tribunale federale (conferenza stampa di persone camuffate riguardante il Forum economico mondiale di Davos).

La legittimazione a ricorrere contro le decisioni dell'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva è retta dall'art. 103 lett. a OG e non deriva dal solo fatto di aver partecipato in qualità di proponente di un'azione popolare alla procedura dinanzi all'istanza precedente (consid. 1-2.2).

Conferma della giurisprudenza secondo cui le associazioni di telespettatori, rispettivamente i loro organi, possono adire l'autorità indipendente di ricorso in materia di radiotelevisione nel quadro di un'azione popolare, ma non sono di principio legittimate a presentare un ricorso di diritto amministrativo al Tribunale federale (consid. 2.3).

Sachverhalt ab Seite 515

BGE 130 II 514 S. 515

Das Schweizer Fernsehen DRS strahlte am 15. Januar 2004 im Rahmen des Nachrichtenmagazins "10 vor 10" unter dem Titel "Drohung" einen Beitrag über Gegner des Weltwirtschaftsforums (WEF) in Davos aus. Im Mittelpunkt des Berichts stand die Pressekonferenz von sechs vermummten Mitgliedern der Gruppe "Revolutionäres Bündnis". X. und zwanzig Mitunterzeichner gelangten hiergegen am 16. März 2004 an die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (im Weiteren: Beschwerdeinstanz oder UBI). Diese wies ihre Beschwerde am 14. Mai 2004 ab, da ein Interesse des Publikums daran bestanden habe, "etwas in direkter Weise über die vermummten WEF-Gegner zu erfahren". Zwar wäre es aufschlussreich gewesen, so die Beschwerdeinstanz, vertiefte Informationen über das "Revolutionäre Bündnis" und das Selbstverständnis von militanten WEF-Gegnern zu erhalten, doch habe sich die Nachrichtensendung "10 vor 10" durch "ihre etwas unkritische und wenig vertiefende bzw. erhellende Berichterstattung und die damit verbundene Beschränkung auf die Wiedergabe der wesentlichen Fakten im Zusammenhang mit der Pressekonferenz [...]weder auf die Seite der militanten WEF-Gegner geschlagen" noch habe "sie sich als Sprachrohr für diese missbrauchen" lassen. Das Bundesgericht tritt auf die von X. hiergegen eingereichte Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht ein.

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. Der Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen über die rundfunkrechtliche Konformität einer Sendung kann mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde angefochten werden (Art. 65 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über

BGE 130 II 514 S. 516

Radio und Fernsehen [RTVG; SR 784.40]). Die Beschwerdebefugnis richtet sich dabei ausschliesslich nach Art. 103 OG und ergibt sich nicht bereits aus der Beteiligung am vorinstanzlichen Verfahren (BGE 123 II 115 E. 2a S. 117; BGE 121 II 359 E. 1a S. 361, BGE 121 II 454 E. 1a S. 455). Verwaltungsgerichtsbeschwerde gegen Entscheide der Unabhängigen Beschwerdeinstanz kann demnach nur führen, wer durch den angefochtenen Entscheid berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an dessen Aufhebung oder Änderung hat. Der Beschwerdeführer muss am Verfahren vor der Unabhängigen Beschwerdeinstanz beteiligt gewesen sein (formelle Beschwer; vgl. BGE 123 II 115 E. 2a S. 117) und zur Streitsache in einer besonderen, beachtenswert nahen Beziehung stehen (vgl. BGE 121 II 176 E. 2a S. 177 f.; DENIS BARRELET, Droit de la communication, Bern 1998, Rz. 767; MARTIN DUMERMUTH, Rundfunkrecht, in: Koller/Müller/Rhinow/Zimmerli, Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel/Frankfurt a.M. 1996, Rz. 483; GABRIEL BOINAY, La contestation des émissions de la radio et de la télévision, Porrentruy 1996, Rz. 570). Es ist indessen nicht erforderlich, dass er bereits vor der UBI als Betroffener aufgetreten ist, d.h. als Zuschauer, der in einer "enge[n]Beziehung zum Gegenstand einer oder mehrerer Sendungen" steht (vgl. Art. 63 Abs. 1 lit. b RTVG; BGE 123 II 115 E. 2a S. 117; BGE 115 Ib 387 E. 1b S. 389 letzter Satz). Auch der Popularbeschwerdeführer (Art. 63 Abs. 1 lit. a RTVG), der die Voraussetzungen von Art. 103 lit. a OG erfüllt, kann zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert sein (vgl. BGE 121 II 359 E. 1 S. 361 f.). Zwar wird ihm in der Regel die erforderliche Beziehungsnähe zur

Sendung und zur Streitsache fehlen (vgl. BGE 121 II 359 E. 1b/cc S. 362; BGE 114 Ib 200 E. 1b S. 202), doch ist die Frage jeweils im Einzelfall zu prüfen (BGE 123 II 115 E. 2a S. 117).

2.

2.1 Der Beschwerdeführer macht geltend, er sei als Geschäftsführer und Sprecher des "Medien-Forums" durch den beanstandeten Beitrag berührt: Dieses bezwecke im Namen seiner Mitglieder, sich "mit Nachdruck für eine ausgewogene und faire Berichterstattung einzusetzen und Missbräuche zu bekämpfen". Bei der Prüfung der Legitimationsvoraussetzungen müssten für Popularbeschwerden andere Massstäbe gelten als für Betroffenenbeschwerden, da das Bundesgericht von Popularbeschwerdeführern sonst praktisch nicht angerufen werden könne. Aufgrund seiner Funktionen beim "Medien-Forum" sei er, der Beschwerdeführer, verantwortlich

dafür, dass dessen statutarischen Zwecke eingehalten würden, was für seine Beschwerdelegitimation genüge. Dem ist nicht so:

2.2

2.2.1 Der Beschwerdeführer ist im Rahmen einer Popularbeschwerde im Sinne von Art. 63 Abs. 1 lit. a RTVG an die Unabhängige Beschwerdeinstanz gelangt. Danach ist bei dieser - und nur bei dieser - beschwerdebefugt, 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 eine Beschwerde einreicht, die von mindestens 20 weiteren Personen unterstützt wird, die ihrerseits beschwerdebefugt wären, hätten sie sich an die Ombudsstelle gewandt. Nach der bundesgerichtlichen Praxis fehlt dem Stimmbürger die Legitimation, allein gestützt auf seine politischen Rechte einen Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz über die Einhaltung rundfunkrechtlicher Vorschriften mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anzufechten (BGE 123 II 115 E. 2b/cc S. 119; BGE 115 Ib 387 ff.). Auch wer sich engagiert zu einer politischen Frage äussert, ist nicht bereits wegen seiner Eigenschaft als Stimmbürger befugt, deren Darstellung durch das Fernsehen - ausserhalb einer Popularbeschwerde vor der Unabhängigen Beschwerdeinstanz - zu beanstanden (vgl. BGE 114 Ib 200 E. 2c S. 203; Urteil 2A.486/1996 vom 2. Dezember 1996 ["Autofreier Gallusplatz"], E. 2b/aa; BOINAY, a.a.O., Rz. 575). Ein besonderes persönliches Interesse an einem bestimmten Thema verschafft für sich allein ebenfalls noch keine legitimationsbegründende enge Beziehung zum Inhalt eines entsprechenden Beitrags (BGE 123 II 115 E. 2b/cc S. 119; Urteil 2A.47/1998 vom 29. September 1998 ["Nazigold und Judengeld"]; E. 2b, publ. in: Pra 88/1999 Nr. 6 S. 36 ff.; Urteil 2A.348/1997 vom 6. Februar 1998 ["Kassensturz", Schweizerische Gesellschaft für Chirurgie], E. 1b; vgl. auch BOINAY, a.a.O., Rz. 435, und BARRELET, a.a.O., Rz. 752). In all diesen Fällen steht grundsätzlich ausschliesslich die Popularbeschwerde an die Unabhängige Beschwerdeinstanz offen (BGE 123 II 115 E. 2b/cc S. 119; BGE 114 Ib 200 E. 2c S. 203).

2.2.2 Weder der Beschwerdeführer noch das durch ihn vertretene "Medien-Forum" werden durch die beanstandete Sequenz in eigenen schutzwürdigen Interessen betroffen: Sie bildeten nicht Gegenstand der angefochtenen Sequenz und standen auch nicht anderweitig zum Thema des umstrittenen Beitrags - die von den WEF-Gegnern ausgehende Bedrohung - in einer engeren Beziehung.

Der Beschwerdeführer und die Vereinigung, die er vertritt, setzen sich ganz allgemein für eine faire und ausgewogene Berichterstattung in allen möglichen (Sach-)Bereichen ein (Art. 3 Abs. 2 lit. c der Statuten des Medien-Forums vom 20. November 1999); ihr Interesse deckt sich mit jenem aller anderen Fernsehzuschauer daran, dass die rundfunkrechtlichen Programmvorschriften beachtet werden; sie sind durch den Gegenstand des umstrittenen Beitrags nicht anders berührt als das Publikum im Allgemeinen und zur vorliegenden Verwaltungsgerichtsbeschwerde deshalb nicht legitimiert. Das Bundesgericht hat im Übrigen bereits 1986 bei einem Zuschauerverband mit ähnlicher Zielsetzung in gleichem Sinn entschieden (Urteil A 243/85 vom 14. Februar 1986 [Association vaudoise des téléspectateurs et auditeurs], E. 1a u. b; vgl. auch BGE 114 Ib 200 E. 2c S. 203; BOINAY, a.a.O., Rz. 421 u. 424).

2.3 An dieser Rechtsprechung ist - entgegen den Einwendungen des Beschwerdeführers - festzuhalten:

2.3.1 Wie sich aus der Entstehungsgeschichte von Art. 25 des Bundesbeschlusses vom 7. Oktober 1983 über die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (BB/UBI, AS 1984 S. 153) ergibt, besteht vor Bundesgericht auch im Radio- und Fernsehbereich kein Popularbeschwerderecht. Zwar hatte der Nationalrat über längere Zeit vorgesehen, allen "am Beschwerdeverfahren beteiligten Parteien" generell ein Weiterzugsrecht an das Bundesgericht einzuräumen und damit eine Art "Popular-Verwaltungsgerichtsbeschwerde" zu schaffen (AB 1983 N 496 ff., 499 [Bundesrat Schlumpf]). Zur Entlastung des Bundesgerichtes wurde hiervon jedoch abgesehen und nur den im Sinne von Art. 103 lit. a OG Betroffenen der Weg an das Gericht geöffnet (Urteil 2A.245/1991 vom 30. Januar 1992 [Verband Schweizerischer Elektrizitätswerke], E. 2d; vgl. AB 1983 N 1094 [Kommissionssprecher Koller], 1335 f.; BGE 114 Ib 200 E. 2c S. 203; BGE 115 Ib 387 E. 1b; FRANZ RIKLIN, Rechtsfragen der [externen]Programmaufsicht über Radio und Fernsehen in der Schweiz, in: Aspects du droit des médias II, Fribourg 1984, S. 33 ff., dort S. 59).

2.3.2 Der Gesetzgeber hat diese Regelung unverändert in das Radio- und Fernsehgesetz übernommen (BGE 123 II 115 E. 2a S. 117; BGE 121 II 359 E. 1a S. 361). Der Popularbeschwerdeführer hat bloss einen Anspruch darauf, dass die Unabhängige Beschwerdeinstanz das von ihm ausgelöste und ausschliesslich im öffentlichen Interesse liegende Verfahren (vgl. BGE 123 II 69 E. 3b S. 72)

bundesrechtskonform durchführt; nur hierzu kann er losgelöst von der nach Art. 103 lit. a OG erforderlichen Legitimation in der Sache selber an das Bundesgericht gelangen; dabei prüft dieses gegebenenfalls auch, ob die UBI ihrerseits die Eingabe zu Recht als Popular- statt als Betroffenenbeschwerde (Art. 63 Abs. 1 lit. b RTVG) behandelt hat (vgl. BGE 123 II 115 E. 2b/aa u. E. 2c; Urteil 2A.47/1998 vom 29. September 1998 ["Nazigold und Judengeld"], E. 3, publ. in: Pra 88/1999 Nr. 6 S. 36 ff.; Urteil 2A.11/1996 vom 23. August 1996 ["Meuterei auf dem Hauenstein"], E. 1b).

2.3.3 Der Gesetzgeber hat in Art. 63 RTVG die Betroffenenbeschwerde für Vereinigungen ausgeschlossen; diese müssen sich gegebenenfalls im Rahmen einer Popularbeschwerde an die Unabhängige Beschwerdeinstanz wenden (BGE 123 II 69 E. 3c u. 4a S. 73). Zwar kann ein als juristische Person konstituierter Verband die Interessen der Mehrheit oder einer Grosszahl seiner Mitglieder im Verfahren vor Bundesgericht vertreten, soweit deren Wahrung zu seinen statutarischen Aufgaben gehört und die einzelnen Mitglieder ihrerseits beschwerdebefugt wären (sog. "egoistische Verbandsbeschwerde": BGE 130 I 26 E. 1.2.1 S. 30; BGE 125 I 71 E. 1b/aa S. 75 mit Hinweisen). Der Beschwerdeführer und die einzelnen Mitglieder des ?Medien-Forums wer-

den durch den beanstandeten Beitrag indessen - wie bereits dargelegt - nicht anders betroffen als die Mehrheit der Fernsehzuschauer, weshalb auch kein entsprechendes Verbandsbeschwerderecht bestehen kann. Anders zu entscheiden hiesse im Radio- und Fernsehbereich eine allgemeine Beschwerdebefugnis für Zuschauerorganisationen zu schaffen, obwohl der Gesetzgeber eine solche bei den Beratungen zum Bundesbeschluss vom 7. Oktober 1983 gerade ausdrücklich verworfen hat (Urteil A 243/85 vom 14. Februar 1986 [Association vaudoise des téléspectateurs et auditeurs], E. 2b; BBl 1981 III 125 [Art. 14 Abs. 1 lit. c des bundesrätlichen Entwurfs]; AB 1982 S 465, AB 1983 N 492; BOINAY, a.a.O., Rz. 424). Im Rahmen der anstehenden Totalrevision des Radio- und Fernsehgesetzes ist zwar beabsichtigt, die Betroffenen beschwerde für juristische Personen wieder einzuführen; im Übrigen soll jedoch an der bisherigen Legitimationsregelung - insbesondere auch dem fehlenden ideellen Verbandsbeschwerderecht - festgehalten werden (vgl. die Botschaft vom 18. Dezember 2002 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, RTVG; in: BBl 2003 S. 1569 ff., dort insbesondere S. 1657 f., 1742 f., 1746).