Urteilskopf

138 I 154

13. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung i.S. X. gegen Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten) 2C_943/2011 / 2C_127/2012 vom 12. April 2012

Regeste (de):
Art. 29 Abs. 2 BV; Art. 6 Ziff. 1 EMRK; Art. 1 Abs. 2 lit. d und Art. 57 VwVG; Art. 96 RTVG; Anspruch auf rechtliches Gehör in der Form der Replik in und ausserhalb von Gerichtsverfahren.

Weder aus VwVG noch RTVG ergibt sich eine generelle Pflicht zur Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels. Soweit Eingaben von Vorinstanz oder Gegenpartei Noven enthalten, die prozessual zulässig und materiell geeignet sind, den Entscheid zu beeinflussen, fliesst ein "Replikrecht i.e.S." unmittelbar aus Art. 29 Abs. 2 BV. Es findet auf sämtliche Verfahren vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden Anwendung. Das auf Art. 6 Ziff. 1 EMRK gestützte "Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten" hängt demgegenüber nicht von der Entscheidrelevanz ab und findet auf alle Gerichtsverfahren Anwendung, mithin auch auf solche, die nicht in den Schutzbereich von Art. 6 Ziff. 1 EMRK fallen (E. 2.3), nicht hingegen auf Verfahren vor anderen als gerichtlichen Behörden (E. 2.5).

Die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen ist keine gerichtliche Behörde im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK (E. 2.7 und 2.8).

Regeste (fr):
Art. 29 al. 2 Cst.; art. 6 par. 1 CEDH; art. 1 al. 2 let. d et art. 57 PA; art. 96 LRTV; droit d'être entendu en relation avec la réplique, en procédure judiciaire et dans d'autres procédures.

Une obligation générale de procéder à un second échange d'écritures ne découle ni de la PA ni de la LRTV. Dans la mesure où les déterminations de l'instance précédente ou de la partie adverse contiennent de nouveaux éléments qui sont admissibles au plan procédural et matériellement susceptibles d'influer sur le jugement à rendre, un "droit à répliquer" au sens étroit découle directement de l'art. 29 al. 2 Cst. Il s'applique à toutes les procédures judiciaires et administratives. Le "droit de prendre connaissance et de se déterminer sur les allégations des autres participants à la procédure" fondé sur l'art. 6 par. 1 CEDH ne dépend quant à lui pas de la pertinence de l'allégation pour la décision à rendre et concerne toutes les procédures judiciaires, même celles qui n'entrent pas dans le champ de protection de l'art. 6 par. 1 CEDH (consid. 2.3). Il ne s'applique en revanche pas aux procédures devant d'autres autorités (consid. 2.5).

L'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision n'est pas une autorité judiciaire au sens de l'art. 6 par. 1 CEDH (consid. 2.7 et 2.8).

Regesto (it):
Art. 29 cpv. 2 Cost.; art. 6 n. 1 CEDU; art. 1 cpv. 2 lett. d e art. 57 PA; art. 96 LRTV; diritto di essere sentito in relazione con la replica in una procedura giudiziaria e in altre procedure.

Un obbligo generale di procedere ad un secondo scambio di scritti non risulta né dalla PA né dalla LRTV. Nella misura in cui le osservazioni dell'autorità precedente o della controparte contengono nuovi elementi, ammissibili dal profilo processuale e suscettibili d'influire sul giudizio da pronunciare, un "diritto di replicare" in senso stretto scaturisce direttamente dall'art. 29 cpv. 2 Cost. Esso si applica in tutte le procedure giudiziarie e amministrative. Da parte sua, il "diritto di prendere conoscenza e di pronunciarsi sulle allegazioni degli altri partecipanti alla procedura", fondato sull'art. 6 n. 1 CEDU, non dipende, ai fini del giudizio da emanare, dalla

pertinenza dell'allegazione e si applica in tutti i procedimenti giudiziari anche quelli che non rientrano nella sfera di protezione dell'art. 6 n. 1 CEDU (consid. 2.3). Non vale invece nelle procedure dinanzi ad altre autorità (consid. 2.5).

L'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva non è un'autorità giudiziaria ai sensi dell'art. 6 n. 1 CEDU (consid. 2.7 e 2.8).

Sachverhalt ab Seite 155

BGE 138 I 154 S. 155

Zwischen 2008 und 2011 erhob X. insgesamt sechs Beschwerden (b.01 bis b.06) an die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Sie richteten sich gegen verschiedene Sendungen der Rubriken "Tagesschau" und "10 vor 10" des Schweizer Fernsehens. In allen Verfahren beanstandete X. die Darstellung der Ergebnisse von Meinungsumfragen im Vorfeld von eidgenössischen Volksabstimmungen. Mit Entscheid vom 17. Juni 2011 hiess die UBI die Beschwerde b.01 vollumfänglich und die Beschwerde b.02 teilweise gut, während sie die Beschwerden b.03 und b.04 abwies, ebenso wie die Beschwerde b.05, soweit sie auf die Beschwerde b.05 eingetreten war. Mit weiterem Entscheid, ebenfalls vom 17. Juni 2011, wies die UBI die Beschwerde b.06 ab. Mit Eingabe an das Bundesgericht vom 16. November 2011 führt X. Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten und stellt den Antrag, die Entscheide b.01, b.02, b.03, b.04 und b.05 seien aufzuheben. Die Sache sei zu neuer Beurteilung an die UBI zurückzuweisen, verbunden mit der Auflage, dass er sich vorher zu den Stellungnahmen der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) äussern könne. Denselben Antrag stellt er in seiner Eingabe vom 1. Februar 2012 an das Bundesgericht betreffend den Entscheid b.06. Das Bundesgericht weist die beiden Beschwerden ab, soweit es darauf eintritt.
(Zusammenfassung)

BGE 138 I 154 S. 156

Erwägungen

Aus den Erwägungen:

2.

2.1 Der Beschwerdeführer rügt nach dem Gesagten eine Verletzung seines rechtlichen Gehörs. Die UBI habe auf seine Beschwerden hin jeweils eine Stellungnahme der SRG eingeholt und ihm diese zugestellt mit dem Vermerk, ein weiterer Schriftenwechsel finde nicht statt. Ein solcher sei auch nicht angeordnet worden, obwohl er mehrmals gegen die Verweigerung des "Rechts auf Replik" protestiert habe.

2.2 Zum letztgenannten Punkt ist zu bemerken, dass der Beschwerdeführer nach Lage der Akten in den Verfahren b.01, b.02, b.03 und b.04 sich nach Eingang der Stellungnahmen der SRG im Zusammenhang mit dem von

der UBI anfänglich beabsichtigten Beizug eines Experten mit Eingaben vom 12. Juli 2010, 31. August 2010 und 3. September 2010 auch zur Sache erneut ausführlich äusserte. In den Verfahren b.05 und b.06 wurde er nach Eingang der Stellungnahme der SRG nicht mehr zu einer weiteren Stellungnahme eingeladen. Er macht allerdings auch nicht geltend, eine solche beantragt zu haben. Mit dem von ihm vor Bundesgericht eingereichten Schreiben vom 15. Juni 2011 an die UBI - das freilich nicht in den Akten der UBI liegt - hat er bloss auf die "systematische Verweigerung des Rechts auf Replik" und auf "Auswirkungen davon auf einen allfälligen UBI-Entscheid am 17. Juni 2011" hingewiesen.

2.3

2.3.1 Soweit das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) nicht besondere Vorschriften enthält, richtet sich das Verfahren vor der UBI nach dem VwVG (SR 172. 021; Art. 1 Abs. 2 lit. d VwVG; BGE 135 II 430 E. 3.2 S. 436). Nach Art. 57 Abs. 1 VwVG holt die Beschwerdeinstanz von der Vorinstanz und gegebenenfalls von den Gegenparteien des Beschwerdeführers eine Vernehmlassung ein. Desgleichen ist in Art. 96 Abs. 2 RTVG vorgesehen, dass die UBI den Programmveranstalter zur Stellungnahme einlädt. Gemäss Art. 57 Abs. 2 VwVG kann die Beschwerdeinstanz zu einem weiteren Schriftenwechsel einladen oder eine mündliche Verhandlung anberaumen. Nach dem Wortlaut der einschlägigen Gesetze besteht somit keine Pflicht zur Durchführung eines zweiten Schriftenwechsels.

2.3.2 Ein zweiter Schriftenwechsel ist damit grundsätzlich dem pflichtgemässen Ermessen der Beschwerdeinstanz anheimgestellt. Freilich ergibt sich aus dem verfassungsmässigen Anspruch auf

rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) in den Verfahren vor Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, mithin allen Arten von Verfahren, die durch individuell-konkrete Anordnung abzuschliessen sind (BGE 131 I 91 E. 3.1 S. 95; BGE 129 I 232 E. 3.2 S. 237), das Recht, sich zu Eingaben von Vorinstanz oder Gegenpartei ("Vernehmlassung", "Stellungnahme" und dergleichen) zu äussern, soweit die darin vorgebrachten Noven prozessual zulässig und materiell geeignet sind, den Entscheid zu beeinflussen. Einen derart bedingten Anspruch erkannte das Bundesgericht bereits unter Herrschaft von Art. 4 aBV (vgl. namentlich BGE 133 I 100 E. 4.2 S. 102; BGE 114 Ia 307 E. 4b S. 314; BGE 111 Ia 2 E. 3 S. 3; BGE 101 Ia 298 E. 4a S. 304; BGE 100 Ia 8 E. 3c S. 9 f.; BGE 99 III 18 E. 6 S. 21).

2.3.3 Von diesem Replikrecht i.e.S. zu unterscheiden ist in den Gerichtsverfahren, die Art. 6 Ziff. 1 EMRK unterliegen, die vom EGMR entwickelte Möglichkeit, zu jeder Eingabe von Vorinstanz oder Gegenpartei Stellung zu nehmen, und zwar unabhängig davon, ob diese neue und erhebliche Gesichtspunkte enthalten (BGE 137 I 195 E. 2.3.1 S. 197, mit Hinweisen auf die Praxis des EGMR; hienach als "Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten" bezeichnet). Die Praxis des Bundesgerichts hat dieses Recht auf Gerichtsverfahren ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ausgedehnt (zum Ganzen: BGE 133 I 100 E. 4.5 f. S. 103 f.; BGE 137 I 195 E. 2.3.1 S. 197 mit Hinweisen). Das Bundesgericht leitete dies aus Art. 29 Abs. 1 BV ab, der insofern gleich auszulegen sei wie Art. 6 Ziff. 1 EMRK (BGE 133 I 100 E. 4.4-4.6 S. 103 f.).

2.4 Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist auf das Verfahren vor der UBI nicht anwendbar (BGE 122 II 471 E. 2b S. 475 f.; Urteil 2C_836/2010 vom 25. März 2011 E. 2), sodass diese Bestimmung von vornherein nicht verletzt sein kann. Mit Blick auf die Anwendbarkeit des Rechts auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten selbst auf Gerichtsverfahren ausserhalb des Anwendungsbereichs von Art. 6 Ziff. 1 EMRK kommt dem Charakter des Verfahrens vor der UBI entscheidende Bedeutung zu. Dies ist nun

näher zu prüfen.

2.5 Die allgemeinen Verfahrensgarantien von Art. 29 BV gelten für alle Verfahren vor Gerichts- und Verwaltungsinstanzen. Das schliesst aber nicht aus, bei der Konkretisierung der in Art. 29 BV enthaltenen Verfahrensgrundsätze den sachlichen Unterschieden zwischen den verschiedenen Behörden und Verfahrenskonstellationen

Rechnung zu tragen (vgl. etwa BGE 135 II 286 E. 5.3 S. 295 f.; BGE 123 I 63 E. 2d S. 68 ff.; BGE 119 Ia 141 E. 5c S. 149 ff.). Zum Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten in gerichtlichen Verfahren hat das Bundesgericht klare Regeln aufgestellt (BGE 137 I 195 E. 2.3.1 mit Hinweisen; Urteil 1C_521/2011 vom 23. November 2011 E. 2.2). Auch nach der Praxis des EGMR gilt ein solches Recht nur im Verfahren vor Gerichten, nicht vor anderen Behörden (Urteil des EGMR Schaller-Bossert gegen Schweiz vom 28. Oktober 2010 [41718/05], § 29-32). Selbst mit Blick auf die an sich anzustrebende Parallelität zwischen den Verfahrensgarantien der EMRK und denjenigen der Bundesverfassung besteht daher kein Anlass, aus Art. 29 BV ein Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten auch im Verfahren vor anderen als gerichtlichen Behörden abzuleiten.

2.6 Ein Gericht im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK ist ein auf Gesetz beruhender, unabhängiger Spruchkörper, der auf der Grundlage des Rechts in einem gesetzlich vorgesehenen Verfahren über Rechtsansprüche bindend entscheidet (BGE 126 I 228 E. 2a/bb S. 230 f.; BGE 123 I 87 E. 4a S. 91).

2.7 Die bisherige Rechtsprechung hat offengelassen, ob die UBI eine klassische richterliche Instanz ist, und auf sie jedenfalls nicht unbesehen die für Gerichte geltenden Verfahrensregeln angewendet (BGE 122 II 471 E. 2a S. 475; BGE 137 I 340 E. 2.2.3 S. 344). Die UBI ist vom Bundesrat gewählt (Art. 82 Abs. 2 RTVG), aber unabhängig und an keine Weisungen von Bundesversammlung, Bundesrat oder Bundesverwaltung gebunden (Art. 84 RTVG). Sie wurde deshalb in der Rechtsprechung als "assimilable à un tribunal" bezeichnet (Urteil 2C_844/2009 vom 22. November 2010 E. 3.2.2, nicht publ. in: BGE 137 II 40). Weisungsunabhängigkeit genügt allerdings nicht, um ein Organ als Gericht zu bezeichnen. So gelten auch die Wettbewerbskommission, die Kommunikationskommission oder die frühere Bankenkommission bzw. die heutige FINMA nicht als Gerichte im Sinne von Art. 6 EMRK, sondern sind Behördenkommissionen, die zur dezentralen Bundesverwaltung gehören (BGE 132 II 47 E. 1.2 S. 50 f., BGE 132 II 257 E. 3.1 S. 262, 485 E. 1.1 S. 492; BGE 131 II 13 E. 3.2 S. 19; Urteil 2A.262/2000 vom 9. März 2001 E. 2b/aa, nicht publ. in: BGE 127 II 142; BGE 115 Ib 55 E. 2a S. 57), obwohl auch sie unabhängig sind und nicht weisungsgebunden entscheiden (Art. 19 Abs. 1 KG [SR 251]; Art. 56 Abs. 2 FMG [SR 784. 10]; Art. 21 Abs. 1 FINMAG [SR 956.1]). Wie die

Wettbewerbs- oder Kommunikationskommission ist auch die UBI eine Behördenkommission (Art. 85 Abs. 1 RTVG; Art. 8 Abs. 2, Art. 8a Abs. 3 und Anhang 2 Ziff. 2 RVOV [SR 172.010.1]). Ihre Aufgabe besteht in der Aufsicht über den Inhalt redaktioneller Sendungen (vgl. auch den Titel des 2. Kapitels des 7. Titels des RTVG). Sie kann in diesem Rahmen feststellen, dass Sendungen Programmvorschriften verletzt haben, und vom Veranstalter verlangen, den Mangel zu beheben (Art. 89 Abs. 1 und Art. 97 Abs. 2 und 3 RTVG). Ihre Aufgabe gleicht damit eher derjenigen einer Aufsichtsbehörde. Dementsprechend ist auch eine Programmbeschwerde

zulässig von Personen, die keine enge Beziehung zum Gegenstand der beanstandeten Sendung haben, sofern sie mindestens 20 Unterschriften beibringen (Art. 94 Abs. 2 RTVG). Diese Popularbeschwerde dient nicht in erster Linie dem Rechtsschutz Privater, sondern dem allgemeinen Interesse und der staatlichen Aufsicht über Radio und Fernsehen (BGE 137 II 40 E. 2.2 S. 42 f.; BGE 132 II 290 E. 2.2 S. 293; BGE 130 II 514 E. 2.3.2 S. 518 f.; BGE 122 II 471 E. 2b S. 475 f.; GIOVANNI BIAGGINI, BV, Kommentar, 2007, N. 18 zu Art. 93 BV). Die Popularbeschwerdeführer haben denn auch keine Parteistellung vor Bundesgericht, wenn der die Beschwerde gutheissende Entscheid der UBI vom Veranstalter beim Bundesgericht angefochten wird (Urteil 2C_880/2010 vom 18. November 2011 E. 1.2; BGE 131 II 253 E. 1.2 S. 255 f.). Dies alles verdeutlicht, dass das Beschwerdeverfahren vor der UBI eher den Charakter einer besonders gelagerten Aufsichtsbeschwerde als eines gerichtlichen Verfahrens hat. Insgesamt ist somit die UBI jedenfalls im Rahmen der hier zur Diskussion stehenden Popularbeschwerden (nicht publ. E. 1.2) nicht als gerichtliche Behörde im Sinne von Art. 6 Ziff. 1 EMRK zu betrachten. Dementsprechend besteht in den von ihr geführten Verfahren zwar kein Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten gemäss der Praxis des EGMR (E. 2.3.3), aber ein Replikrecht, soweit die in der Eingabe vorgebrachten Noven prozessual zulässig und materiell geeignet sind, den Entscheid zu beeinflussen (E. 2.3.2).

2.8 Im Übrigen wäre die Beschwerde selbst dann abzuweisen, wenn für das Verfahren vor der UBI grundsätzlich ein solches Recht bestünde. Auch es steht - wie jedes Recht - unter dem Vorbehalt des Rechtsmissbrauchs (MARKUS LANTER, Formelle Natur des Replikrechts - Herkunft und Folgen, ZBl 113/2012 S. 167 ff., insb. 172). Die Grundrechte müssen - wie auch der EGMR stets betont - nicht theoretisch und abstrakt, sondern konkret und effektiv geschützt

werden (statt vieler: Urteil des EGMR Schlumpf gegen Schweiz vom 8. Januar 2009 [29002/06], § 57, mit weiteren Hinweisen). Das Rechtauf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten dient dem fairen Verfahren in dem Sinne, dass die Verfahrensparteien die Möglichkeit haben, sich substanziell zu Vorbringen der Gegenpartei zu äussern. Das blosse Beharren darauf, das letzte Wort zu haben, ohne dass damit eine effektive Rechtswahrnehmung verbunden wäre, ist demgegenüber nicht schutzwürdig (FRANK SCHÜRMANN, Das Urteil F.R. gegen die Schweiz, in: Internationales Zivilprozess- und Verfahrensrecht II, Karl Spühler [Hrsg.], 2003, S. 79 f.).

2.9 Wie in E. 2.2 dargelegt, hat sich der Beschwerdeführer in den Verfahren b.01, b.02, b.03 und b.04 nach Eingang der Stellungnahmen der SRG zur Sache erneut geäussert, sodass insoweit das Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten von vornherein nicht verletzt wäre. In den Verfahren b.05 und b.06 hat er, obwohl er mit der Rechtsprechung dazu offensichtlich vertraut ist, nach der Mitteilung der UBI, ein weiterer Schriftenwechsel finde nicht statt, nicht etwa den Antrag gestellt, es solle trotzdem ein solcher durchgeführt werden. Stattdessen hat er bloss in dem zwei Tage vor der angekündigten öffentlichen Urteilsberatung datierten Schreiben auf die Verletzung des "Rechts auf Replik" hingewiesen. Er macht auch vor Bundesgericht nicht geltend, dass er beabsichtigt hätte, tatsächlich eine Eingabe einzureichen und dass er darin etwas hätte vortragen wollen, was der UBI nicht bereits bekannt war. Er benützt das Recht auf Kenntnisnahme von und Stellungnahme zu Eingaben der übrigen Verfahrensbeteiligten offensichtlich nicht, um seine berechtigten Parteirechte wahrzunehmen, sondern er beharrt bloss auf einer leeren Formalität und will damit ihm missliebige Urteile aufheben. Ein solches Vorgehen verdient keinen Rechtsschutz.