VPB 55.38

(Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 2. März 1990)

Art. 4 Abs. 2 Konzession SRG. Vielfalt und Erkennbarkeit der Ansichten.

- Die erhöhte Sorgfaltspflicht im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen gilt bei jeder Ausstrahlung, die auf Wahlen und Abstimmungen Bezug nimmt, je ausgeprägter der Wahl- oder Abstimmungscharakter, desto schärfer (Präzisierung der Rechtsprechung).

- Eine Sendung mit einem kulturellen Beitrag über das Thema «Mut», in welcher ein Publizist kurz beispielhaft seinen Respekt gegenüber der Minderheit aussprach, welche die Armee in der Schweiz in Frage stellt, bildete keinen konzessionswidrigen Eingriff in die Kampagne betreffend die Armeeabschaffungs-Initiative.

Art. 4 al. 2 Concession SSR. Diversité et transparence des opinions.

- Le devoir accru de diligence qui doit être observé pour l'information qui précède des votations ou des élections vaut pour toutes les émissions qui font allusion au scrutin, et ceci d'autant plus rigoureusement que le caractère électoral ou référendaire est plus marqué (précision de la jurisprudence).

- Une émission à vocation culturelle sur le thème du courage dans laquelle un publiciste exprima, à titre de bref exemple, son respect pour le groupe minoritaire qui remettait en question l'armée en Suisse n'a pas constitué, sur le fond de la campagne référendaire relative à l'initiative sur la suppression de l'armée, une intervention violant la concession.

Art. 4 cpv. 2 Concessione SSR. Diversità e trasparenza delle opinioni.

- Il dovere accresciuto di diligenza da osservare nell'informazione precedente le elezioni e le votazioni vigente per tutte le emissioni che si riferiscono alle elezioni e alle votazioni deve essere tanto più rigoroso quanto più pronunciato è il carattere di queste (precisazione della giurisprudenza).

- Un'emissione con un contributo culturale sul tema «Coraggio», nella quale un pubblicista ha espresso, a titolo di breve esempio, il proprio rispetto per la minoranza che pone in discussione l'esercito in Svizzera, non ha costituito, durante la campagna concernente l'iniziativa per la soppressione dell'esercito, un intervento contrario alla concessione.

I

A. «Grell-Pastell» ist eine sogenannte Struktursendung, die an einem Wochentag zur Hauptsendezeit ausgestrahlt wird. Die unterschiedlichsten Themen waren bereits Gegenstand der Sendung: Geld, Angst, Tiere, Aggression, Kinder, Heimat, Sex, Schönheit, usw.

Die am 16. November 1989 ausgestrahlte Ausgabe von «Grell-Pastell» befasste sich mit dem Thema «Mut». Ziel dieser Ausstrahlung war, verschiedene Erscheinungsformen, wie zum Beispiel den physischen, moralischen und gesellschaftlichen Mut, darzustellen und mit besonders betroffenen Gästen darüber zu sprechen. In diesem Rahmen trat, als zweiter von insgesamt fünf Gesprächspartnern, Professor Robert Jungk, Publizist, Schriftsteller und Friedensforscher, auf.

In einer 8 Minuten langen Sequenz legte Professor R. Jungk sein Eigenverständnis des individuellen Mutes dar und wies insbesondere auf verschiedene entsprechende historische sowie zeitgenössische Vorbilder (Mohandas Gandhi, Lech Walesa, Paolo Freire) hin. Gegen Ende seines Gesprächs kam er während 44 Sekunden auf die damals aktuelle Frage der Armeeabschaffung zu sprechen: als Antwort und Illustration zur Frage «Glauben Sie an eine bessere Zukunft?» erwähnte er unter anderem die Leute, die die Armee in der Schweiz in Frage stellen, brachte zum Ausdruck, dass er diesen gegenüber grossen Respekt habe, gerade weil sie eine Minderheit und noch nicht erfolgreich seien, und erinnerte weiter daran, dass heutzutage anerkannte Ideen oder Bewegungen (Frauenstimmrecht, Sklavenbefreiung) auch Zeit brauchten, um sich durchzusetzen. Anschliessend an die von Professor R. Jungk vorgeschlagene Definition des Mutes fügte der Journalist noch zum Schluss des Interviews hinzu: «... das ist das, was ich eigentlich allen auf den Weg geben möchte».

B. Gegen diese Sendung erhob am 13. Dezember 1989 X zusammen mit 25 Mitunterzeichnern (hiernach: die Beschwerdeführer) Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI).

Die Beschwerdeführer rügen generell, die Aussagen von Professor R. Jungk stellten eine unzulässige Beeinflussung (Anti-Armee-Propaganda) der Zuschauer im Blick auf die 10 Tage später stattfindende Volksabstimmung über die Abschaffung der Schweizer Armee dar; ausserdem habe sich der Gast als Ausländer in fremde Angelegenheiten eingemischt; diese Sendung sei ferner absichtlich raffiniert geplant gewesen, um sie für politische Zwecke missbrauchen zu können und in einer Unterhaltungssendung das zu sagen, wozu man sich selber nicht getraue; der Journalist habe schliesslich den Zuschauern am Schluss der Sendung empfohlen, das Gehörte mit auf den Weg zu nehmen. Demzufolge sei zu erkennen, dass die Konzession verletzt wurde.

Mit Nachtragsbrief vom 18. Dezember 1989 präzisierte der Erstunterzeichner der Beschwerde noch einige Überlegungen der verschiedenen Mitunterzeichner und fügte insbesondere hinzu, dass «etliche Mitunterzeichner die Beschwerde schärfer formuliert wünschten. Sie waren nämlich vom Schlussteil der Showsendung schockiert und fanden haarsträubend bis gemein, was sich DRS hier erlaubte».

...

II

1. ...

2.a. ...

Die formellen Voraussetzungen einer Beschwerde sind von Amtes wegen zu prüfen. Die UBI hat im Sinne einer verschärften Kontrolle der Legitimationsvoraussetzungen, wie dies in einem jüngeren Entscheid angekündigt worden war (Entscheid «Temps présent: Afrique du Sud - Les enfants dans la tourmente», vom 2. November 1989, VPB 54.46), den Beschwerdeführer ersucht, die Geburtsdaten der Mitunterzeichner beizubringen. Dass die entsprechende Mitteilung erst nach Ablauf der 30tägigen Frist erfolgte, schadet dem Beschwerdeführer nicht, da es sich um eine Massnahme im Rahmen des Instruktionsverfahrens handelte.

b. Soweit die Eingabe vom 13. beziehungsweise 18. Dezember 1989 die Sequenz mit Professor R. Jungk betrifft, haben die Beschwerdeführer die beanstandete Sendung genau bezeichnet und hinreichend dargetan, wodurch sie Programmbestimmungen der Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft vom 5. Oktober 1987 (Konzession SRG, BBl 1987 III 877) als verletzt erachten (Art. 15 Abs. 2 des BB vom 7. Oktober 1983 über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen EBB UBI], SR 784.45).

Insofern hingegen die Beschwerdeführer mit ihrem Nachtragsbrief vom 18. Dezember 1989 beabsichtigten, weitere Sequenzen der Sendung zu beanstanden («etliche Mitunterzeichner ... waren nämlich vom Schlussteil der Showsendung schockiert und fanden haarsträubend bis gemein, was sich DRS hier erlaubte»), ist festzustellen, dass dieses Begehren keine genügend präzisen Angaben beinhaltet: für die UBI ist nicht ersichtlich, auf welche Sequenz die Wörter «Schlussteil der Showsendung» und «haarsträubend bis gemein» bezug nehmen. Da diese unbestimmten und pauschalen Vorwürfe nicht erkennen lassen, welche Programmbestimmungen der Konzession die Beschwerde als verletzt erachtet, ist die Beschwerde in diesem Punkt ungenügend substanziert und erfüllt somit die formellen Voraussetzungen des Art. 15 Abs. 2 BB UBI nicht.

...

3. Gemäss Art. 17 BB UBI prüft die UBI, ob eine Sendung Programmbestimmungen der Konzession verletzt hat. Nach Art. 4 Abs. 2 Konzession SRG, der den Programmauftrag des Art. 55bis Abs. 2 BV gegenüber der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) zum Teil konkretisiert, ist insbesondere die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck zu bringen, und die Ansichten müssen als solche erkennbar sein.

a. Die konzessionsrechtliche Verpflichtung zur angemessenen Darstellung der Vielfalt der Ansichten verlangt in der Regel nicht, dass ein Thema in einer Sendung stets mit all seinen Teilaspekten, denkbaren Interpretationen und Wertungen dargestellt wird. Die genannte Verpflichtung kann grundsätzlich auch dadurch erfüllt werden, dass die gebotene Vielfalt in vergleichbaren Sendungen in einem dem Thema angepassten Zeitraum zum Ausdruck kommt (Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Art. 55bis Nr. 56-57).

Gemäss ständiger Praxis der UBI hat das Gebot von Art. 4 Abs. 2 Konzession SRG eine besondere Tragweite, wenn Beiträge als eigentliche Wahl- oder Abstimmungssendungen kurz vor dem Urnengang ausgestrahlt werden. In solchen Situationen soll die strenge Beachtung dieses Grundsatzes verhindern, dass die öffentliche Meinungsbildung einseitig beeinflusst und damit auch das Abstimmungsergebnis entsprechend verfälscht wird (Entscheid «Informationsfilm über die KVP-Abstimmung», vom 14. September 1988, VPB 54.15).

Die diesbezügliche Rechtsprechung ist noch näher zu präzisieren: die erhöhte Verpflichtung zur Beachtung der Vielfalt der Ansichten im Vorfeld von Wahlen oder Abstimmungen gilt nicht nur bei «eigentlichen» Wahl- oder Abstimmungssendungen; vielmehr sind bei jeder Ausstrahlung, die auf Wahlen oder Abstimmungen Bezug nimmt, erhöhte Anforderungen zu berücksichtigen. Es handelt sich hier um eine Frage des Masses: je ausgeprägter der Wahl- oder Abstimmungscharakter ist, desto strikter ist eine verschärfte Sorgfaltspflicht zu beachten.

Diese besondere Sorgfaltspflicht muss konsequenterweise auch gelten, wenn nicht die zeitliche Nähe zu einem Wahl- oder Abstimmungstermin im Vordergrund steht, sondern in einem weitern zeitlichen Rahmen eine Stellungnahme zu einer Abstimmungsvorlage ausgestrahlt wird. Im einzelnen ist das Gebot der Berücksichtigung der Vielzahl der Ansichten nach dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu würdigen: je später vor dem Urnengang und je intensiver eine Stellungnahme zu einer Wahl oder Abstimmung an Radio oder Fernsehen erfolgt, umso strikter muss jede Einseitigkeit und Manipulation ausgeschlossen werden.

Diese Grundsätze ergeben sich im übrigen auch aus den vom BGer entwickelten Regeln, die es im Rahmen der Stimmrechtsbeschwerde von Art. 85 OG im Interesse einer unverfälschten Meinungsbildung im Vorfeld von kantonalen Wahlen und Abstimmungen entwickelt hat. Danach darf jeder Bürger und jede Bürgerin beanspruchen, «dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt» (ständige Praxis; vgl. neuerdings BGE 114 Ia 427, Aebi, mit weiteren Hinweisen). - Für den Bereich eidgenössischer Wahlen und Abstimmungen realisiert sich der genannte Anspruch im Rahmen der Abstimmungs- oder allenfalls der Wahlbeschwerde gemäss Art. 77 Abs. 1 Bst. b und c, sowie Art. 81 f. des BG vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR, SR 161.1); siehe dazu den Bundesratsentscheid vom 12. September 1984, in VPB 48.53, S. 402. Das BGer hat festgestellt, dass diese Garantie einer unverfälschten Willensbildung auch durch unzulässige Beeinflussungen von Seiten Privater verletzt sein könne (BGE 102 Ia 264, BGE 102 Ia 268, BGE 102 Ia 269, Klee, mit Hinweisen). Dies sei besonders dann der Fall, wenn kurz vor dem Urnengang neue Argumente vorgebracht oder
Behauptungen aufgestellt werden, denen nicht mehr widersprochen werden könne und die den Stimmbürger verunsichern. Das BGer hat in diesem Zusammenhang auf die besonders intensiven Einflussmöglichkeiten des Fernsehens und auf das «Spannungsfeld zwischen der Forderung nach Freiheit der Programmgestalter und dem schätzenswerten Interesse des Bürgers an einer möglichst objektiven und umfassenden Behandlung der in einer Sendung aufgegriffenen Themen» (BGE 98 Ia 73, BGE 98 Ia 80, Kellermüller) hingewiesen. Diese abstimmungsrechtlichen Grundsätze können auch konzessionsrechtlich erheblich sein.

b. Das konzessionsrechtliche Gebot der Erkennbarkeit der Ansichten, das die UBI in ihrer Praxis auch unter dem Begriff der Transparenz mitberücksichtigt (vgl. jüngstens Entscheid «Zischtigs-Club: Kratzer am Lack», vom 5. Juli 1989, VPB 55.10), verlangt, dass für die Rezipienten stets erkennbar und unterscheidbar bleibt, ob eine Aussage als Meinungsäusserung oder als Tatsachendarstellung vermittelt wird. Dazu gehört insbesondere auch, dass die Konsumenten im Bild sind über die Art einer Sendung und den Anspruch, den diese erhebt (vgl. unter anderem Entscheid «Seismo: Namibia», vom 14. September 1988, VPB 53.49, S. 347, 352 ff.).

c. Bei der Beurteilung einer Sendung unter den vorstehenden konzessionsrechtlichen Grundsätzen ist indessen stets auch die dem Veranstalter von Verfassung wegen zustehende Programmautonomie zu beachten, die auch dem Fernsehen grundsätzlich

in der Wahl seiner Themen sowie bei der inhaltlichen Gestaltung der Sendung einen bestimmten Spielraum gewährt.

4. In ihrer Beanstandung rügen die Beschwerdeführer sinngemäss eine Verletzung der obenerwähnten konzessionsrechtlichen Grundsätze.

a. Es ist festzustellen, dass die beanstandete Ausstrahlung keine Sendung zur Abstimmung war und auch keinen direkten Bezug zur bevorstehenden Abstimmung herstellte, sondern einen kulturellen Beitrag über das Thema Mut ganz generell darstellte.

In diesem Sinne hat sich auch der Gast, Professor R. Jungk, ausgedrückt: anhand bekannter Beispiele erwähnte er verschiedene Merkmale des Mutes, wie zum Beispiel die Treue zu einer Einstellung, die Ausdauer, die innere Verarbeitung und Bewältigung von Aussichtslosigkeits- und Minderheitsgefühlen. Dass er in diesem Zusammenhang auch auf den Kampf für die Armeeabschaffung zu sprechen kam, wobei die persönliche Haltung der Initianten im Mittelpunkt stand und nicht die Frage der Armeeabschaffung selber, war eine der möglichen sachbezogenen Folgen seines Gedankengangs. Der Grundgedanke des Redners lag darin, das psychologische Verhalten der Einzelinitianten im Sinne von persönlichem Mut hervorzuheben, und weniger das eigentliche - ihm wohl auch naheliegende - Anliegen der Abrüstung. Ausserdem bildete der Gedanke, nach welchem man Achtung gegenüber den erwähnten Initianten haben kann, keine aussergewöhnliche, neue oder manipulative Aussage, die als eine Art Abstimmungspropaganda gewertet und somit mit besonderer Sorgfalt angebracht oder eingebettet werden müsste.

Dazu kommt, dass die wenigen Worte, mit denen sich der Gast zur Idee der Abschaffung der Armee äusserte, spontan gefallen sind, ohne dass der Moderator sie mit irgend einer suggestiven Frage veranlasst hätte. Ausserdem trifft nicht zu, dass die gerügte Sequenz in den inkriminierten Worten kulminierte. Das Beispiel schloss sich drei gleichgelagerten Fällen an und folgte am Ende des längsten Einzelstatements des Gastes, zu einem Zeitpunkt, wo sichtbar wurde, dass er sich spontan äusserte und seinen Gedankengang frei entwickelte. In keiner Weise wurden seine Aussagen vom Moderator hervorgehoben, sodass beim Zuschauer der Eindruck hätte entstehen können, sie bildeten das alles tragende Element der Gedanken des Gastes. Die beanstandete Schlussfolgerung des Moderators («das ist das, was ich eigentlich allen auf den Weg geben möchte») bezieht sich unmissverständlich auf die Definition des Mutes, wie sie Professor R. Jungk gerade in seinem unmittelbar vorhergehenden Votum formuliert hatte («Mut ist die Fähigkeit, sich gegen Widerstände durchzusetzen und nicht aufzugeben»); gerade darin kulminierte die Sequenz: letztlich ging es um nichts anderes als die Vermittlung eines für jedermann praktikablen und leicht fassbaren Begriffs des persönlichen Mutes.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Äusserungen von Professor R. Jungk nicht als Abstimmungswerbung verstanden werden konnten: sie bildeten weder einen Aufruf zur Annahme der Initiative noch waren sie von ihrer Natur her geeignet, der angefochtenen Sequenz den Charakter einer Stellungnahme zur Sachfrage einer Abstimmung zu verleihen. Eine erhöhte Sorgfalt bezüglich der Berücksichtigung des Grundsatzes der Vielfalt der Ansichten war im vorliegenden Fall nicht geboten.

b. Betreffend das Gebot der Erkennbarkeit der Ansichten ist festzustellen, dass der Gast mit präzisen Angaben vorgestellt wurde. Für den Zuschauer war klar ersichtlich, mit wem das Gespräch geführt wurde («engagierter Kämpfer», «vorwitziger Herr», «Zukunftsforscher», sowie die Erinnerung an umstrittene Thesen von Professor R. Jungk). Aus der Sendung ging auch klar hervor, dass der Gast seine eigenen Überlegungen einbrachte und dabei für ihn bedeutsame Beispiele zum Thema Mut einflocht.

Hinsichtlich der Transparenz der Sendung und namentlich der Erwartungen, die sie beim Zuschauer erweckt, oder des Anspruches, den sie erhebt, konnte die angefochtene Sendung zu keinen Konfusionen oder Missverständnissen führen. Ausgehend vom Thema konnte der Zuschauer nicht überrascht sein, dass Gesprächspartner auch auf moralische, ideologische oder sogar politische Aspekte des Mutes zu sprechen kamen, zumal sich dies bereits aus der eigentlichen Thematik der Sendung ergab. Weil das vom Gast zitierte Beispiel weder als politische Werbung konzipiert war, noch so verstanden werden konnte (vgl. oben E. 4a), sondern als Illustration in einer kohärenten Gedankendarstellung diente, wäre auch ein allenfalls politischer Nebeneffekt nicht zu beanstanden; denn es ist nicht zwingend, von der persönlichen, positiven Bewertung der Initianten auf eine Gutheissung der von ihnen vertretenen Sache zu schliessen. Dies bleibt dem Zuschauer anheimgestellt. Es sei zum Vergleich an die verbreiteten Stimmen erinnert, die trotz klarer Bejahung der allgemeinen Wehrpflicht der persönlichen Haltung von Militärdienstverweigerern Respekt entgegenbringen. Nach Ansicht der Kommission trifft der Vorwurf ins Leere, dass hier politische Information
absichtlich «subkutan» betrieben wurde.

Zu diesem Punkt ist auch folgendes zu berücksichtigen: Das Sendekonzept wurde, wie von der SRG angeführt, bereits im Winter 1988 ausgearbeitet. Die parlamentarische Schlussabstimmung zur Initiative für eine Schweiz ohne Armee datiert vom 17. März 1989 (Amtl. Bull. 1989 N 645, S 170), und der Bundesrat hat - eigentlich überraschend - die Volksabstimmung auf den 26. November 1989 festgesetzt und nicht, wie ursprünglich erwartet, auf den Abstimmungstermin vom September 1989. Aus diesen Umständen ergibt sich, dass die beanstandete Nebenwirkung, soweit von einer solchen überhaupt gesprochen werden kann, von den Programmverantwortlichen nicht eingeplant worden sein konnte.

c. Damit gelangt die UBI zum Ergebnis, dass der Veranstalter sich mit der beanstandeten Sequenz im Rahmen seiner Programmautonomie bewegt hat und sowohl die Auswahl der Thematik als auch die entsprechende Gestaltung konzessionskonform waren. Die Konzession SRG ist somit nicht verletzt.

Dokumente der UBI