Urteilskopf

121 II 454

59. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 20. Dezember 1995 i.S. Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung gegen SRG und Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)

Regeste (de):

Art. 103 lit. c OG und Art. 63 Abs. 2 RTVG; Zulässigkeit der Behördenbeschwerde der Schweizerischen Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung.

Der Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen, auf eine Beschwerde mangels Legitimation nicht einzutreten, ist mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde anfechtbar (E. 1).

Der Begriff der Behörde in Art. 63 Abs. 2 RTVG ist weit zu verstehen; er umfasst auch Träger öffentlichrechtlicher Aufgaben ausserhalb der Verwaltung, denen hoheitliche Verfügungsbefugnisse zukommen (E. 2).

Regeste (fr):

Art. 103 let. c OJ et art. 63 al. 2 LRTV; recevabilité de la plainte d'une autorité, soit la Coopérative suisse pour l'approvisionnement en bétail de boucherie et en viande.

La décision par laquelle l'autorité indépendante d'examen des plaintes refuse d'entrer en matière sur une plainte pour défaut de qualité pour agir peut être attaquée par la voie du recours de droit administratif (consid. 1).

La notion d'"autorité" figurant à l'art. 63 al. 2 LRTV doit être comprise dans un sens large; elle comprend aussi les personnes extérieures à l'administration chargées de tâches de droit public et dotées d'une compétence décisionnelle relevant de la puissance publique (consid. 2).

Regesto (it):

Art. 103 lett. c OG e art. 63 cpv. 2 LRTV; ammissibilità di un ricorso presentato da un'autorità, segnatamente dalla Cooperativa svizzera per l'approvvigionamento con bestiame da macello e con carne.

La decisione, con cui l'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva dichiara inammissibile un ricorso per difetto di legittimazione, può essere contestata con ricorso di diritto amministrativo (consid. 1).

La nozione di autorità di cui all'art. 63 cpv. 2 LRTV dev'essere intesa in senso largo; essa include anche coloro che, pur non facendo parte dell'amministrazione, sono incaricati di compiti pubblici e sono dotati di un potere decisionale rilevante dalla pubblica autorità (consid. 2).

Sachverhalt ab Seite 455

BGE 121 II 454 S. 455

Das Fernsehen DRS strahlte unter dem Titel "Die Kinder von Magnitogorsk" am 27. Oktober 1994 in der Sendung "10 vor 10" einen Beitrag über Hilfslieferungen nach Osteuropa aus. Hiergegen gelangte die Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung an die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (im weitern: UBI bzw. Unabhängige Beschwerdeinstanz). Sie machte im wesentlichen geltend, sie habe im Rahmen der freiwilligen

Uberschussverwertung im Winter 1991/92 nach den Weisungen des Bundesamts für Landwirtschaft 500 Tonnen Fleisch in die Krisengebiete Osteuropas und dabei unter anderem auch 100 Tonnen nach Magnitogorsk verschenkt. Dieses Fleisch sei kontrolliert und durch einen Beamten des Eidgenössischen Veterinäramts begleitet worden. Gemäss dem beanstandeten Beitrag habe eine Beamtin des Sozialamts von Magnitogorsk jedoch erklärt, bis zu 25% des Fleischs sei ungeniessbar gewesen. Diese "abschätzige Beurteilung" sei in der Sendung unwidersprochen geblieben, was beim Zuschauer den falschen Eindruck erweckt habe, es sei ungeniessbare Ware verschenkt worden. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz trat am 8. Februar 1995 auf die Beschwerde nicht ein, da nach dem Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (Radio- und Fernsehgesetz, RTVG; SR 784.40) juristische Personen nicht beschwerdebefugt seien. Die Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung hat hiergegen Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht, die das Bundesgericht gutheisst.
Erwägungen

Aus den Erwägungen:

1. a) Entscheide der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen über Beschwerden betreffend die Verletzung von Programmbestimmungen des Radio- und Fernsehgesetzes, seiner Ausführungsbestimmungen oder der Konzession können mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht 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 Verfahren vor der Unabhängigen Beschwerdeinstanz (BGE 121 II 359 E. 1a S. 361).
BGE 121 II 454 S. 456

b) Die Beschwerdeführerin macht geltend, ihr sei durch den Nichteintretensentscheid das gemäss Art. 63 Abs. 2 RTVG gewährte Beschwerderecht der Behörden verweigert worden. Zu dieser Rüge ist sie berechtigt (Art. 103 lit. c OG in Verbindung mit Art. 63 Abs. 2 RTVG): Losgelöst vom Rechtsschutzinteresse in der Sache selber hat das Bundesgericht die Legitimation des von der Unabhängigen Beschwerdeinstanz ausgeschlossenen Beschwerdeführers bejaht, weil dieser ein schutzwürdiges Interesse an der Prüfung der Frage hat, ob ihm die Parteistellung zu Recht verweigert worden ist (unveröffentlichtes Urteil vom 12. Juli 1991 i.S. G. K., E. 2d). In BGE 114 Ib 202 E. 2a war dementsprechend zu prüfen, ob der Beschwerdeführerin vor der Unabhängigen Beschwerdeinstanz Parteistellung hätte zukommen sollen, weil sie von der Sendung in schutzwürdigen Interessen betroffen war. Schon vor Inkrafttreten des Bundesbeschlusses vom 7. Oktober 1983 über die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (BB/UBI, AS 1984 153) hatte das Bundesgericht die Legitimation eines Beschwerdeführers bejaht, der geltend gemacht hatte, seine gegen die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft erhobene Beschwerde hätte richtigerweise als förmliche Verwaltungs- und nicht als Aufsichtsbeschwerde behandelt werden müssen (BGE 104 Ib 242 E. 3). Auch die Frage, ob es sich bei einer Organisation um eine beschwerdebefugte Behörde im Sinne des Radio- und Fernsehgesetzes handelt und die Unabhängige Beschwerdeinstanz zu Unrecht auf ihre Eingabe nicht eingetreten ist, kann dem Bundesgericht mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde unterbreitet werden. Auf die frist- und formgerecht eingereichte Eingabe ist einzutreten.
2. a) Die Beschwerdeführerin geht zu Recht nicht davon aus, sie sei bereits als juristische Person zur Beschwerde an die Unabhängige Beschwerdeinstanz legitimiert. Nach Art. 14 lit. c BB/UBI waren neben Behörden zwar auch "Vereinigungen" beschwerdebefugt, die eine enge Beziehung zum Gegenstand einer oder mehrerer beanstandeter Sendungen nachwiesen. Dieses Beschwerderecht ist mit dem Radio- und Fernsehgesetz indessen dahingefallen (LEO SCHÜRMANN/PETER NOBEL, Medienrecht, 2. Aufl., Bern 1993, S. 204; zum alten Recht: MARTIN DUMERMUTH, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Basel und Frankfurt a.M. 1992, S. 214 ff.). Nach dessen Art. 63 ist zur Beschwerde heute noch 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
BGE 121 II 454 S. 457

Beschwerde einreicht, die von mindestens weiteren 20 Personen unterzeichnet ist, die ebenfalls legitimiert wären, wenn sie selber an die Ombudsstelle gelangt wären (Abs. 1 lit. a), oder aber eine enge Beziehung zum Gegenstand einer oder mehrerer Sendungen nachweist (Abs. 1 lit. b). Diese Regelung ist auf natürliche Personen zugeschnitten. Daneben sind alle Behörden beschwerdeberechtigt, soweit sie in ihrem Tätigkeitsbereich betroffen sind, sowie - voraussetzungslos - das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (Art. 63 Abs. 2 RTVG). b) aa) Der Begriff der Behörde hat keinen festen Inhalt. Es werden darunter regelmässig die Organe des

Gemeinwesens verstanden, welche die Staats- und Verwaltungsorganisation gegen aussen repräsentieren (so FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, Bern 1986, S. 65). Neben den gesetzgebenden und gerichtlichen Staatsorganen fallen darunter primär die Repräsentanten der Zentralverwaltung, doch kann der Begriff auch andere Verwaltungsträger erfassen. Bei einer formalen Betrachtungsweise gelten jene Instanzen als Behörden, die hoheitlich zu verfügen befugt sind (THOMAS FLEINER-GERSTER, Grundzüge des allgemeinen und schweizerischen Verwaltungsrechts, 2. Aufl., Zürich 1980, S. 449). In diesem Sinne werden - auf Bundesebene - in Art. 1 Abs. 2 lit. e VwVG auch Organisationen ausserhalb der Bundesverwaltung als Behörden bezeichnet, soweit sie in Erfüllung ihnen übertragener öffentlichrechtlicher Aufgaben des Bundes verfügen. Auch der Behördenbegriff in Art. 103 lit. c OG ist nicht auf die Träger der Zentralverwaltung beschränkt. So hat das Bundesgericht beispielsweise die Beschwerdebefugnis des Zentralverbands Schweizerischer Milchproduzenten, der öffentliche Aufgaben auf dem Gebiet der Konsummilchversorgung versieht, aber privatrechtlich organisiert ist, nach dieser Bestimmung und nicht nach dem auf Private zugeschnittenen Art. 103 lit. a OG beurteilt (BGE 113 Ib 363 E. 1 S. 364, BGE 112 Ib 128 E. 2a S. 130). bb) Dementsprechend ist der Begriff der Behörde in Art. 63 Abs. 2 RTVG ebenfalls weit zu fassen (MARTIN DUMERMUTH, a.a.O., S. 215; vgl. auch FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 173). Es besteht keine Veranlassung, ausserhalb der Verwaltung stehende Träger öffentlichrechtlicher Aufgaben davon auszunehmen. Der Gesetzgeber wollte mit der Beschwerdemöglichkeit an die Unabhängige Beschwerdeinstanz dem Gemeinwesen bzw. dessen Organen ein Mittel in die Hand geben, sich gegen
BGE 121 II 454 S. 458

unsachliche Berichterstattungen in Radio und Fernsehen zu wehren, die der Erfüllung der ihnen obliegenden öffentlichen Aufgaben abträglich sein könnten (vgl. FRITZ GYGI, Bundesverwaltungsrechtspflege, S. 173). Überträgt das Gemeinwesen öffentliche Aufgaben an Organisationen ausserhalb der Verwaltung, steht deshalb auch diesen die Befugnis zu, Sendungen, die den ihnen übertragenen Bereich betreffen, im öffentlichen Interesse zu beanstanden. c) Die beschwerdeführende Schweizerische Genossenschaft für Schlachtvieh- und Fleischversorgung wird in der Doktrin teils als privatrechtliche Genossenschaft gemäss Art. 828 ff. OR bezeichnet (LEO SCHÜRMANN, Wirtschaftsverwaltungsrecht, 3. Aufl., Bern 1994, S. 210; eher skeptisch FRITZ GYGI, Verwaltungsrecht, S. 58), teils als Genossenschaft des öffentlichen Rechts (ANDRÉ GRISEL, Traité de droit administratif, Neuenburg 1984, Bd. I, S. 279). Wie es sich damit verhält, kann dahingestellt bleiben: Die Beschwerdeführerin wirkt auf jeden Fall gemäss Art. 93 Abs. 1 der Verordnung vom 22. März 1989 über den Schlachtviehmarkt und die Fleischversorgung (Schlachtviehverordnung, SV; SR 916.341) als gemeinsame Dachorganisation der an der Schlachtvieh- und Fleischversorgung interessierten Kreise beim Vollzug dieser Verordnung mit und erfüllt insoweit öffentliche Aufgaben (vgl. Art. 94 SV). Sie hat mit ihren Mitgliedern insbesondere die Marktabräumung und die Überschussverwertung zu organisieren (Art. 94 Abs. 1 lit. d in Verbindung mit Art. 63 und Art. 64 ff. SV). Die Geschäfts- und Rechnungsführung für ihre öffentlichen Aufgaben steht unter der Aufsicht des Bundesrats, dem sie ihre Statuten zur Genehmigung zu unterbreiten hat; die Verantwortlichkeit ihrer Organe und ihres Personals richtet sich nach dem Verantwortlichkeitsgesetz (Art. 96 SV). Im Rahmen der ihr übertragenen Aufgaben kann die Beschwerdeführerin schliesslich auch Verfügungen erlassen (vgl. Art. 98 Abs. 2 SV). Sind ihr somit öffentliche Aufgaben übertragen und kommen ihr hierbei hoheitliche Befugnisse zu, ist sie eine Behörde im Sinne von Art. 63 Abs. 2 RTVG. Da sie durch den beanstandeten Beitrag, in dem über eine von ihr durchgeführte Massnahme im Bereich der Fleischverwertung berichtet wurde, überdies unbestrittenermassen in ihrem (öffentlichen) Tätigkeitsbereich betroffen ist, hätte ihr die Vorinstanz die Beschwerdeberechtigung nicht absprechen dürfen. Die Verwaltungsgerichtsbeschwerde ist somit gutzuheissen, der angefochtene Entscheid aufzuheben und die Sache zur materiellen Beurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen.