

(Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 7. Oktober 1987)

Fernmeldeverkehr. Fernsehen. Unterhaltungsfilm betreffend Asylanten in der Schweiz, den ein durch die gesetzliche Mindestzahl von Personen unterstützter Bürger im Namen einer politischen Partei beanstandet.

Verfahren. Legitimation. Nur natürliche Personen können Beschwerden im Sinne von Art. 14 Bst. a BB einreichen. Ausstandspflicht für die Mitglieder der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen gemäss analoger Anwendung des Verwaltungsverfahrens des Bundes. Befangenheit nur bei direkter Stellungnahme zur beanstandeten Sendung vor der konzessionsrechtlichen Beurteilung, nicht aber bei öffentlicher Meinungsäusserung allgemeiner Art über aktuelle politische Auseinandersetzungen.

Verpflichtung zur Stärkung der nationalen Einheit und Zusammengehörigkeit. Keine Verletzung durch das Aufgreifen kontroverser Themen und durch die Darstellung gesetzwidriger Handlungen, wenn sie keine Aufforderung zu Rechtsverstössen enthält.

Télécommunications. Télévision. Film récréatif ayant trait à des requérants d'asile en Suisse, qu'un citoyen soutenu par le minimum légal requis de personnes conteste au nom d'un parti politique.

Procédure. Qualité pour agir. Seules des personnes physiques peuvent présenter des réclamations selon l'art. 14 let. a AF. Devoir de récusation pour les membres de l'Autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio-télévision selon la procédure administrative fédérale appliquée par analogie. Opinion préconçue uniquement dans le cas d'une prise de position directe à l'égard de l'émission contestée, avant qu'elle soit jugée au regard de la concession, mais non dans celui où une opinion générale a été exprimée en public dans le cadre de discussions politiques d'actualité.

Obligation de renforcer l'union et la concorde nationales. Aucune violation du fait de traiter des sujets controversés et de représenter des actes illégaux, lorsqu'il ne s'y ajoute pas d'incitation à en commettre.

Telecomunicazioni. Televisione. Film che tratta il tema dei richiedenti l'asilo in Svizzera, oggetto di reclamo da parte di un cittadino sostenuto dal numero minimo di persone legalmente richiesto, a nome di un partito politico.

Procedura. Legittimazione. Giusta l'Art. 14 lett. a DF possono interporre reclamo solo persone fisiche. Dovere di ricasazione per i membri dell'Autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva secondo a procedura amministrativa federale applicata per analogia. Prevenzione soltanto nel caso di una presa di posizione diretta sulla trasmissione contestata prima del giudizio in merito alla concessione, ma non nel caso in cui un'opinione generale sia stata espressa pubblicamente nell'ambito di discussioni politiche di attualità.

Obbligo di consolidare l'unità e l'armonia nazionali. Nessuna violazione per aver trattato temi controversi e per aver rappresentato azioni illegali, se questo non contiene alcun incitamento a commettere atti analoghi.

I

A. Am 3. Juni 1987 hat das Fernsehen DRS einen Film mit dem Titel «Das kalte Paradies» ausgestrahlt. Der Film dauert rund 13/4 Stunden und behandelt das Schicksal eines Ost-Flüchtlings und einer chilenischen Asylbewerberin. Die beiden lernen sich in der Schweiz kennen und wollen heiraten. Dies wird ihnen verweigert, solange ihre Asylgesuche noch hängig sind; daran ändert einige Zeit später auch die bevorstehende Geburt ihres Kindes nichts. Beide erhalten schliesslich kein Asyl, worauf der Mann nach einer gewissen Zeit mit Hilfe der Polizei in seine Heimat zurückgeschickt wird. Die Frau versucht später vergeblich, nach Frankreich zu gelangen, um dem gleichen Los zu entgehen. Der Schluss des Films zeigt, dass sie von einer Schweizer Freundin an einem abgelegenen Ort versteckt wird.

...

II

1. (Formelles)

2. ...

Der Beschwerdeführer - der von mehr als 20 weiteren Personen unterstützt wird - hat seine Eingabe im Namen des Zentralvorstandes der Nationalen Aktion für Volk und Heimat (NA) eingereicht. Laut einem nicht in die offizielle Entscheidsammlung aufgenommenen Urteil des Bundesgerichts vom 14. Februar 1986 (AVTA c. SSR) können Beschwerden gemäss Art. 14 Bst. a des BB vom 7. Oktober 1983 über die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (im folgenden BB, SR 784.45) ausschliesslich von natürlichen Personen eingereicht werden. Demnach scheidet die NA zum vornherein als Beschwerdeführerin aus. Überdies schreibt auch der Beschwerdeführer - mit Ausnahme der Einleitung zur Eingabe und ihrer Ergänzung - konsequent von «Beschwerdeführer» und sich selber; er führt im Absender, im Briefkopf, in der Grussformel sowie auf den Unterschriftenblättern für die Mitunterzeichner ausschliesslich seinen Namen und seine Titel auf, ohne Hinweise auf die Partei. Ebenso wird aus den Eingaben nicht ersichtlich, ob und in welcher Funktion er im Zentralvorstand der NA sitzt und welche Befugnisse ihm zustehen. Diese Umstände lassen auch für sich die Nationale Aktion nicht als Beschwerdeführerin erscheinen.

...

3. Der Beschwerdeführer lehnt den Präsidenten der Instanz als befangen ab und begründet diesen Antrag mit dessen Verhältnis zur Nationalen Aktion.

Der Bundesbeschluss über die Beschwerdeinstanz enthält keine Bestimmung, die sich mit Fragen des Ausstandes befasst. Eine entsprechende Regelung findet sich im Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes, dessen Art. 10 die Voraussetzungen aufzählt, unter denen jemand in den Ausstand tritt. Obwohl Art. 26 BB die Anwendung dieses Gesetzes im Verfahren vor der Beschwerdeinstanz explizit ausschliesst, ist es angezeigt, sich an den in Art. 10 VwVG enthaltenen allgemeinen

Verfahrensgrundsätzen zu orientieren.

Nach Art. 10 VwVG tritt eine Person, die einen Entscheid zu fällen hat, in den Ausstand, wenn sie in der fraglichen Sache ein persönliches Interesse hat (Abs. 1 Bst. a), mit einer Partei verwandt oder sonstwie näher verbunden ist (Bst. b), wenn sie Vertreter einer Partei oder für sie in der gleichen Sache tätig ist (Bst. c), oder wenn sie aus anderen Gründen in der Sache befangen sein könnte (Bst. d).

Vorliegend fallen die Gründe gemäss Bst. a-c zum vornherein ausser Betracht. Zu prüfen ist, ob ein anderer Grund gemäss Bst. d vorliegt. Dieser muss sich, wie es im Gesetzestext heisst, auf die «Sache» beziehen, das heisst im vorliegenden Fall auf den Gegenstand der Sendung.

Gegenstand der hier zur Diskussion stehenden Sendung ist ein Film, der sich mit dem Thema Ausländer und Asyl beschäftigt, das heisst mit einer aktuellen Materie der politischen Diskussion. Es gehört zu den selbstverständlichen Aufgaben eines Journalisten, sich in seinen Kommentaren mit den verschiedenen Problemen auseinanderzusetzen, die die schweizerische Öffentlichkeit beschäftigen. Die gleichen Probleme sind typischerweise Gegenstand von Radio- und Fernsehsendungen, und gerade solche Themen aktueller innenpolitischer Auseinandersetzung geben besonders häufig Anlass zu Konzessionsbeschwerden. Allein die Tatsache, dass sich ein Mitglied der Instanz engagiert zu einer aktuellen innenpolitischen Frage geäußert hat, kann nicht seine Befangenheit bei der Beurteilung sämtlicher Sendungen begründen, die sich ebenfalls mit dem Problem beschäftigen. Die gegenteilige Auffassung führte im Ergebnis dazu, dass Journalisten, die sich regelmässig zu aktuellen Problemen schweizerischer Politik äussern, gar nicht in die Instanz wählbar wären, weil sie immer wieder in den Ausstand treten müssten. Der Tatsache, dass politisch unterschiedliche Meinungsströmungen existieren, hat der Bundesrat bei der Wahl der Mitglieder in die Instanz Rechnung zu tragen.

Eine Befangenheit im Sinne von Art. 10 VwVG ist nur zu bejahen, wenn eine direkte Stellungnahme zum beanstandeten Film vorliegen würde, die den bestimmten Verdacht begründete, dem Mitglied fehle die nötige Distanz zur konzessionsrechtlichen Beurteilung. Eine solche Verbindung lässt sich aber im vorliegenden Fall nicht finden. Weder hat sich der Präsident der Instanz publizistisch direkt mit dem Film auseinandergesetzt - wodurch allenfalls eine neue Situation zu verzeichnen wäre -, noch stehen seine Äusserungen über die NA in irgendeinem Zusammenhang mit der fraglichen Sendung. Das allgemeine politische Umfeld aber, in dem sich der beanstandete Film bewegt und für das sich die NA besonders (und anders als der Präsident der Instanz) interessiert, genügt - wie oben dargelegt - nicht, um einen Verdacht auf Befangenheit in der in dieser Sendung zur Diskussion stehenden «Sache» aufkommen zu lassen.

Dieses Ergebnis deckt sich im übrigen mit dem Umstand, dass es im vorliegenden Verfahren allein um die Darstellung und Bearbeitung des Themas aus konzessionsrechtlicher Sicht geht und nicht um dessen Inhalt. Insofern ist die Herkunft eines Beschwerdeführers für die Instanz überhaupt ohne Interesse. Daraus wird auch erklärlich, weshalb es sich bei der Eingabe nach Art. 14 Bst. a BB um eine Art Popularbeschwerde handelt (vgl. BGE 111 Ib 296), welcher es an Parteirechten - und mithin im Grunde auch am Recht, einen Antrag auf Ausstand zu stellen - mangelt (vgl. den vorne Ziff. 2 zitierten unveröffentlichten BGE, S. 5, der die Zweifel an der Parteistellung eines Eingegers begründet, ohne darüber im konkreten Fall zu entscheiden). Stünden dem Beschwerdeführer schliesslich Parteirechte zu, wäre die Nationale Aktion damit noch nicht Verfahrensbeteiligte beziehungsweise Partei (vgl. ebenfalls vorne Ziff. 2).

Aus diesen Gründen lehnt es die Unabhängige Beschwerdeinstanz ab, dass ihr Präsident in den Ausstand tritt.^[1]

4. Der Beschwerdeführer macht eine Verletzung von Art. 13 Abs. I der Konzession SRG geltend. Nach Satz 1 dieser Bestimmung sollen die von der SRG verbreiteten Programme die kulturellen Werte des Landes wahren und fördern und zur geistigen, sittlichen, religiösen, staatsbürgerlichen und künstlerischen Bildung beitragen. Satz 3 verlangt ferner, dass die Programme so gestaltet werden, dass sie den Interessen des Landes dienen, die nationale Einheit und Zusammengehörigkeit stärken und die internationale Verständigung fördern.

(Tragweite von Art. 13 Abs. I Satz 1 und 3 Konzession SRG, vgl. VPB 52.12, E. 3; VPB 50.81, S. 490). Zur Stärkung der nationalen Einheit und Zusammengehörigkeit würde allerdings auch nicht beitragen, wenn Radio und Fernsehen über Themen, die kontrovers sind oder keinen erfreulichen Inhalt haben, schweigen würden; dort kann das Aufgreifen eines Themas oder gar das Aufdecken von Unzulänglichkeiten besonders wichtig und wertvoll sein.

5. Die Prüfung der Sendung aufgrund dieser Anforderungen ergibt folgendes:

a. Der Film schildert anhand fiktiver Schicksale und mit künstlerischem Anspruch die Asylantenproblematik aus der Sicht der Betroffenen. Es handelt sich offensichtlich nicht um eine eigentliche Informationssendung zum Thema. Dies zeigt sich auch darin, dass beispielsweise die rechtliche Abwicklung der Asylverfahren als solche im Hintergrund bleibt. Der Zuschauer erfährt zwar von den diversen Bedrohungen, denen die zwei Hauptpersonen in ihrer Heimat ausgesetzt waren und dass sie dafür keine Beweise haben; er vernimmt aber nichts von den rechtlichen Bedingungen der Asylgewährung. Der Film setzt voraus, dass die Frau und der Mann wirklich bedroht sind. Daraus wird ihr Widerstand gegen die Ausschaffung begrifflich.

b. Die Beschwerdeinstanz verzichtet darauf, jede der vom Beschwerdeführer bezeichneten Szenen im Detail abzuhandeln. Der gesamte Film lässt überhaupt nicht - wie vom Beschwerdeführer behauptet - die Schweizer generell schlecht und in einem undifferenzierten Licht erscheinen. Im Gegenteil ist der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG zuzustimmen, dass er nuanciert und vielfach zurückhaltend gestaltet ist. Die beanstandeten Sequenzen stellen lediglich einen kleinen Teil des Films dar. Der Beschwerdeführer schildert sie nicht immer korrekt und liefert Interpretationen, die einer näheren Prüfung nicht standhalten. So kann die Instanz etwa den Vergleich mit Gestapo-Methoden nicht nachvollziehen, den der Beschwerdeführer in der Passage anstellt, welche das Paar bei der Schwarzarbeit in einer Restaurant-Küche zeigt und in der es deswegen beim Anblick von zwei Polizisten (die im Lokal Kaffee trinken) erschrickt. Die einzige wirklich grobe Sequenz enthält die polizeiliche Ausschaffung des Mannes. Sie erfolgt aber nicht unbegründet im Film, sondern passiert erst, nachdem er innert der ihm gesetzten Frist nicht ausgereist ist. Nach Auffassung der Unabhängigen Beschwerdeinstanz hinterlässt der Film den Eindruck einer offensichtlich subjektiven Schilderung (oben Bst. a), die viel Verständnis für die Lage von Asylsuchenden aufbringt, ohne das Gastgeberland pauschal an den Pranger zu stellen. Daraus lässt sich aber keine destruktive Sendung konstruieren.

c. Keine Anhaltspunkte für einen Aufruf zu gesetzeswidrigen Handlungen kann die Beschwerdeinstanz im Schluss des Filmes

finden. Die Darstellung von rechtswidrigen Vorgängen ist für sich allein nicht unzulässig. Sie geschieht tagtäglich nicht nur am Fernsehen, sondern auch in der Presse und an anderen Orten und ist vielfach für die Informationsvermittlung notwendig. Konzessionswidrig können derartige Darstellungen erst sein, wenn sie eine Aufforderung zu Rechtsverstössen enthalten. Davon kann im vorliegenden Fall nicht gesprochen werden. In diesem Zusammenhang macht die SRG in ihrer Stellungnahme im übrigen zu Recht darauf aufmerksam, ein Asylantenbetreuer habe an anderer Stelle sogar ausdrücklich von Verstecken («nicht spielen») abgeraten.

6. Damit kommt die Beschwerdeinstanz zum Ergebnis, dass die Ausstrahlung des Films aus konzessionsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden ist.

Grundsätzlich kann die Frage aufgeworfen werden, wie weit es möglich ist, mittels eines Spielfilms, der offensichtlich nicht mit den gleichen Massstäben wie eine Informationssendung beurteilt werden kann, allenfalls «ungeahndet» einen falschen Eindruck über einen Sachverhalt oder ein ganzes Thema zu erwecken. Dazu gehört auch die Frage, ob bei einer derartigen Beurteilung ein Unterschied zu machen ist zwischen Filmen, die von der Sendeanstalt selber produziert wurden, und solchen, die sie von aussen übernommen hat. Ein möglicher Ansatzpunkt für die Lösung kann in der Untersuchung liegen, wie weit ein Spielfilm dokumentarischen Charakter aufweist. Der hier zur Diskussion stehende Film stellt allerdings ein schlechtes Objekt dar für die Beantwortung der Fragen. Denn er hat auf künstlerisch wertvolle Weise ein subjektives Schicksal mit fiktivem Hintergrund und ohne Verallgemeinerungen gezeigt und damit einen Vorstoss in den oben geschilderten Grenzbereich vermieden.

[1] Beschluss gefasst in Abwesenheit des für diese Frage in den Ausstand getretenen Präsidenten, unter Vorsitz des Vizepräsidenten Ritschard.

Dokumente der UBI