

(Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 25. August 1995; b.297)

Art. 4 Abs. 1 RTVG. Vielfaltsgebot bei Wahlsendungen.

Wird ein einzelner Kandidat während einer Wahlperiode von jeder Medienpräsenz ausgeschlossen, während gleichzeitig allen andern diese Möglichkeit gewährt wird, so verstösst dies grundsätzlich gegen das Vielfaltsgebot. Es ist nicht massgeblich, ob es sich dabei um einen offiziellen Kandidaten einer Partei oder um einen sogenannten «wilden» Kandidaten handelt. In diesem Fall, unter Berücksichtigung der Umstände, jedoch keine Verletzung.

Art. 4 al. 1er LRTV. Obligation de refléter la pluralité dans le cadre d'émissions consacrées à des élections.

En période électorale, le fait de tenir totalement à l'écart des médias un candidat particulier, alors que tous les autres se voient offrir la possibilité d'y paraître, viole en principe l'obligation de refléter la pluralité. Peu importe qu'il s'agisse du candidat officiel d'un parti ou d'une candidature «sauvage». Aucune violation, néanmoins, dans les circonstances de l'espèce.

Art. 4 cpv. 1 LRTV. Obbligo della pluralità nell'ambito delle trasmissioni dedicate alle elezioni.

In periodo elettorale, il fatto di escludere del tutto un singolo candidato da qualsiasi presenza nei media, mentre a tutti gli altri è concessa tale possibilità, viola in principio l'obbligo della pluralità. Non è determinante che si tratti di un candidato ufficiale di un partito o di una candidatura «selvaggia». Considerate le circostanze, nessuna violazione vi è però stata nel caso preso in considerazione.

I

A. Im Februar 1994 fand im Kanton Thurgau die Ersatzwahl für einen Regierungsrat statt. Im Vorfeld des ersten Wahlgangs vom 20. Februar 1994 strahlte das thurgauische Lokalradio RTG plus (RTG plus) mehrere Sendungen aus, die teilweise oder ausschliesslich dem Thema Regierungsratswahl gewidmet waren.

B. Gegen diese Berichterstattung erhebt X (Beschwerdeführer), unterstützt von 20 Mitunterzeichnern, mit Eingabe vom 20. Februar 1995 Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Er rügt sinn-gemäss eine Verletzung des Vielfalts- und des Sachgerechtigkeitsgebots. Konkret macht er geltend, RTG plus habe das Programmrecht verletzt, weil der Kandidat Walter Fröhlich zur Sendung «Sonntagsgespräch» vom 13. Februar 1994 nicht eingeladen worden sei. Ferner sei die Bezeichnung von Fröhlich als «wilder Kandidat» rechtswidrig gewesen.

C. In Anwendung von Art. 64 Abs. 1 des BG über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 (RTVG, SR 784.40) wurde am 1. März 1995 die Lokalradio Thurgau AG als Veranstalterin von RTG plus zur Vernehmlassung eingeladen. In ihrer Antwort vom 24. März 1995 beantragt die Lokalradio Thurgau AG, die Beschwerde sei abzuweisen. Zur Begründung des Antrags legt sie eine Kopie der Stellungnahme bei, die sie bereits bei der Ombudsstelle eingereicht hatte. Dieser habe sie nichts mehr beizufügen. Ferner teilt sie mit, dass sie «nach mehr als einem Jahr» weder über die von der UBI angeforderten Tonbandaufzeichnungen noch über Transkripte der angefochtenen Sendungen verfüge.

D. Auf erneute Intervention der UBI reichte die Lokalradio Thurgau AG am 14. Juni 1995 Tonbandaufzeichnungen von zwei den Regierungsratswahlen gewidmeten Sendungen vom 8. und 11. Februar 1994 ein. Die Transkripte dieser beiden Sendungen fehlten ebenso wie die Aufzeichnung der Sendung «Sonntagsgespräch» vom 13. Februar 1994. Die Lokalradio Thurgau AG führte an, dass diese Sendung nicht mehr rekonstruierbar sei.

E. Die Schreiben der Lokalradio Thurgau AG wurden dem Beschwerdeführer zugestellt und den Parteien am 15. Juni 1995 mitgeteilt, dass kein zweiter Schriftenwechsel stattfindet.

II

1. Die Eingabe des Beschwerdeführers an die UBI datiert vom 20. Februar 1995. Obwohl der Beschwerdeführer die fraglichen Sendungen bereits am 5./8. März 1994 bei der Ombudsstelle der Lokalradio Thurgau AG beanstandet hatte, wurde ihm der schriftliche Ombudsbericht erst am 24. Januar 1995 eröffnet. Diese mehr als zehn Monate Verfahrensdauer vor der Ombudsstelle stehen im Widerspruch zu Art. 61 Abs. 3 RTVG, der von längstens 40 Tagen ausgeht. Weil nichts darauf deutet, dass die Widerhandlung gegen diese Vorschrift durch den Beschwerdeführer mitverschuldet worden wäre und seine Beschwerde innert 30 Tagen seit Eröffnung des Ombudsberichts bei der UBI anhängig gemacht worden ist, ist die Eintretensvoraussetzung von Art. 62 Abs. 1 RTVG gegeben. Der Beschwerdeführer wird von 20 Mitunterzeichnern unterstützt, weshalb die Legitimationsanforderung, die Art. 63 Abs. 1 Bst. a RTVG an eine Popularbeschwerde stellt, ebenfalls erfüllt ist. Die übrigen Eintretensvoraussetzungen geben zu keinen Bemerkungen Anlass; auf die Programmrechtsbeschwerde ist somit einzutreten.

2. Tritt die UBI auf eine Beschwerde ein, ist sie nach Art. 65 RTVG nicht an die Vorbringen der Parteien gebunden. Sie prüft daher im vorliegenden Fall die formgerecht beanstandete Sendung als Ganzes auf ihre Übereinstimmung mit den massgeblichen Programmbestimmungen, ohne von den Anträgen und Rügen des Beschwerdeführers eingeschränkt zu sein (VPB 53.48, S. 341).

3. Der Beschwerdeführer wendet sich vor allem dagegen, dass Walter Fröhlich - im Unterschied zur Kandidatin der Evangelischen Volkspartei (EVP) und dem offiziellen Kandidaten der Schweizerischen Volkspartei (SVP) - nicht zur RTG-plus-Sendung «Sonntagsgespräch» vom 13. Februar 1994 eingeladen worden sei. Er rügt damit sinngemäss eine Verletzung des Vielfaltsgebots im Sinne von Art. 4 Abs. 1 RTVG.

3.1. Das Gebot der Vielfalt der Ereignisse und Ansichten ergibt sich dem Grundsatz nach aus dem umfassenden Leistungsauftrag von Art. 55bis Abs. 2 BV. Der Leistungsauftrag verpflichtet Radio und Fernsehen insgesamt, zur kulturellen Entfaltung und zur freien Meinungsbildung beizutragen und dabei auch die Eigenheiten des Landes zu berücksichtigen. Er hat auch für Lokalradios Geltung, wobei seine Anforderungen unter Berücksichtigung der spezifischen Bedeutung und Tragweite des Senders zu konkretisieren sind (vgl. Dumermuth Martin, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Bern 1992, S. 79). Die in Art. 55bis Abs. 2 BV aufgeführten unbestimmten Gesetzesbegriffe sind im Prozess der Interessenabwägung

auszulegen. Dabei ist auch der in Art. 55bis Abs. 3 BV garantierten Programmautonomie des Veranstalters Rechnung zu tragen (VPB 56.13, S. 99).

3.2 Das Vielfaltsgebot will im Sinne von Art. 55bis Abs. 2 BV einseitige Tendenzen in der Meinungsbildung durch Radio und Fernsehen verhindern. Es verbietet nicht nur die Einseitigkeit im Sinne einer zu starken Berücksichtigung extremer Anschauungen, sondern auch die ausschliessliche Vermittlung politisch oder gesellschaftlich gerade herrschender Ansichten (vgl. Müller Jörg Paul, Die Grundrechte der schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Bern 1991, S. 206). Vielmehr sind Radio und Fernsehen verpflichtet, in ihrem Programm auch die politisch-weltanschauliche Vielfalt widerzuspiegeln.

3.3. Andererseits hat das Bundesgericht unlängst wieder daran erinnert, dass ein sogenanntes «Recht auf Antenne» nicht existiert, das heisst keine Privatperson oder Vereinigung einen Anspruch hat, an einer Sendung teilzunehmen oder zu verlangen, dass ein bestimmtes Thema behandelt oder eine Information verbreitet wird (BGE 119 Ib 241, 248 f.). Dem «Recht auf Antenne» steht insbesondere die in Art. 55bis Abs. 2 BV sowie in Art. 3 und Art. 4 RTVG enthaltene Verpflichtung des Veranstalters entgegen, zur freien Meinungsbildung des Publikums beizutragen (vgl. Vonlanthen Beat, Das Kommunikationsgrundrecht «Radio- und Fernsehfreiheit», Freiburg 1987, S. 425; Rostan Blaise, Les médias audiovisuels en droit international, Aspects du droit des médias II, Freiburg 1984, S. 263). Das Bundesgericht betont, dass auch aus Art. 10 der Konvention vom 4. November 1950 zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK, SR 0.101) grundsätzlich kein Recht auf Verbreitung einer bestimmten Meinung oder auf Teilnahme an einer Sendung abgeleitet werden kann (BGE 119 Ib 241, 249; vgl. Malinverni Giorgio, La liberté de l'information dans la Convention européenne des droits de l'homme et dans le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Aspects du droit des médias II, Freiburg 1984, S. 185). Das schliesst jedoch nicht aus, dass im Ausnahmefall die Art. 10 und 14 EMRK dennoch Relevanz erhalten können. Ein solcher Ausnahmefall wäre namentlich dann gegeben, wenn während einer Wahl- oder Abstimmungsperiode einer Partei jede Medienpräsenz versagt und gleichzeitig allen übrigen Parteien mit derselben Bedeutung diese Möglichkeit gewährt wird (BGE 97 I 733; vgl. Malinverni, a. a. O., S. 185; Rostan, a. a. O., S. 263).

3.4. Die Frage, ob die Weigerung eines Veranstalters, einer Einzelperson oder einer Vereinigung Zugang zum Medium zu gewähren, rechtmässig sei, ist nicht von der UBI, sondern vom Departement zu entscheiden (BGE 119 Ib 246; vgl. Corboz Bernard, Le contrôle populaire des émissions de la radio et de la télévision, Mélanges Robert Patry, Lausanne 1988, S. 28 f.; Dumermuth, a. a. O., S. 136 f.). Die Prüfungszuständigkeit der UBI ist auch unter dem Gesichtspunkt des Vielfaltsgebots grundsätzlich auf den Inhalt ausgestrahlter Sendungen beschränkt.

3.5. Auf Gesetzesstufe findet sich das Vielfaltsgebot in Art. 4 Abs. 1 RTVG wieder. Es richtet sich primär auf die Programme in ihrer Gesamtheit (VPB 59.68, S. 568; VPB 53.51, S. 358). Bei politischen Sendungen, die in einem thematischen Bezug zu Wahlen oder Abstimmungen stehen, folgt aus dem Vielfaltsgebot jedoch die Pflicht des Veranstalters zur Beachtung einer besonderen Sorgfalt bezüglich der Gestaltung der Sendung. Diese Sorgfaltspflicht ist unter Berücksichtigung von Konzeption und Wirkung der Sendung zu konkretisieren. Allgemein gilt jedoch, dass die verschärfte Sorgfaltspflicht umso strikter zu beachten ist, je ausgeprägter der Wahl- oder Abstimmungscharakter einer Sendung ist (VPB 54.15, S. 78; vgl. Dumermuth, a. a. O., S. 382 f.).

4. Im Lichte dieser Anforderungen sind die angefochtenen Sendungen daraufhin zu prüfen, ob sie das Vielfaltsgebot verletzt haben.

4.1. Der Beschwerdeführer bemängelt in erster Linie, dass Walter Fröhlich im Unterschied zu den Kandidaten der EVP und SVP nicht zur Sendung «Sonntagsgespräch» vom 13. Februar 1994 eingeladen worden ist.

Die Lokalradio Thurgau AG stellt sich auf den Standpunkt, dass in der fraglichen Sendung ein rein persönliches Gespräch geführt worden sei, zu dem Odette Butz, Kandidatin der EVP, und Roland Eberle, Kandidat der SVP, eingeladen worden seien. Sie zeigt sich jedoch ausserstande, zum Beweis ihrer Behauptung die angeforderte Aufzeichnung der Sendung «Sonntagsgespräch» vom 13. Februar 1994 beizubringen.

4.2. Die unterlassene Zustellung der angeforderten Aufzeichnung stellt eine Widerhandlung gegen Art. 69 RTVG und die entsprechende Vorschrift in der Konzession der Lokalradio Thurgau AG dar. Demnach obliegt der Veranstalterin die Pflicht zur Aufzeichnung und Aufbewahrung sämtlicher Sendungen. Entgegen der Auffassung der Veranstalterin ändert an dieser Pflicht bezüglich der angefochtenen Sendungen auch eine Verfahrensdauer von 10 Monaten nichts, denn gemäss Art. 69 Abs. 2 RTVG dauert im Falle einer Beanstandung oder Beschwerde die Aufbewahrungsfrist bis zum Abschluss des Verfahrens. Weil die UBI nicht zuständig ist, allfällige Sanktionen infolge von Widerhandlungen gegen Art. 69 Abs. 2 RTVG zu prüfen, wird der Entscheid dem Bundesamt für Kommunikation zur Kenntnisnahme zugestellt.

4.3. Es kann offenbleiben, ob im «Sonntagsgespräch» vom 13. Februar 1994 mit der Regierungsratskandidatin der EVP und dem Kandidaten der SVP ein persönliches Gespräch oder eine politische Diskussion geführt wurde. Die Anforderungen, welche das Vielfaltsgebot an eine Sendung stellt, die im Vorfeld von Wahlen ausgestrahlt wird, werden nicht deshalb neutralisiert, weil es in der Sendung um ein persönliches Gespräch mit Kandidaten geht. Für eine Kandidatin oder einen Kandidaten kommt es vor einer Wahl entscheidend darauf an, ins Bewusstsein der wählenden Bevölkerung zu gelangen. Diesem Ziel kann auch eine Sendung dienen, in der mehrheitlich private Fragen zur Sprache kommen.

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass - in einer Wahlperiode - der Ausschluss eines Kandidaten von jeder Medienpräsenz, während gleichzeitig allen anderen Kandidaten diese Möglichkeit gewährt wird, gegen das Vielfaltsgebot verstiesse. Nicht massgeblich kann sein, ob es sich um einen «offiziellen» Kandidaten einer Partei handelt; es genügt, dass sich jemand ernsthaft zur Wahl stellt.

4.4. Im konkreten Fall steht fest, dass Walter Fröhlich von einem überparteilichen Komitee portiert wurde. Unbestritten ist ebenfalls, dass die Kandidatur Fröhlich erst 48 Stunden vor der am 12. Februar 1994 erfolgten Aufzeichnung des «Sonntagsgesprächs» der Veranstalterin von RTG plus bekannt war und dass Fröhlich dazu nicht eingeladen wurde. Die Lokalradio Thurgau AG entschuldigt die Nichteinladung mit dem Hinweis auf ihre beschränkten personellen und logistischen Verhältnisse, die ein kurzfristiges Umdisponieren nicht gestattet hätten.

Unter dem Gesichtspunkt des Vielfaltsgebots ist für die UBI ausschlaggebend, dass Walter Fröhlich am 8. und am 11. Februar 1994 auf RTG plus je während mehr als drei Minuten Gelegenheit hatte, zu seiner eventuellen Kandidatur als Regierungsrat Stellung zu nehmen. In der ersten Sendung wurde Fröhlich zum Gerücht seiner Wahlteilnahme als «wilder Kandidat» befragt. Zu diesem Zeitpunkt wolle er noch nicht von einer Kandidatur sprechen, sei aber im Falle seiner Wahl nicht abgeneigt, diese anzunehmen, sagte er. Als Mitglied der SVP könne er in seinem gegen den Willen der SVP gerichteten Verhalten keinen

«Rückenschuss» gegen die Parteileitung sehen. Schliesslich erhielt Fröhlich vom Journalisten Gelegenheit, seinen Vorstellungen darüber Ausdruck zu verleihen, was er im Falle einer Wahl in politischer Hinsicht ändern würde. In der Sendung vom 11. Februar 1994 stand dann fest, dass Fröhlich von einem überparteilichen Komitee portiert wird. Er gab dem Journalisten bekannt, dass er bei einem allfälligen Wahlsieg die Wahl annehmen werde. In einer im Rahmen derselben Sendung ausgestrahlten Stellungnahme missbilligte der Präsident der thurgauischen SVP das Verhalten Fröhlichs, das er als «sogenannte wilde Kandidatur» bezeichnete.

In Würdigung dieser Umstände ist davon auszugehen, dass Fröhlich schon vor dem «Sonntagsgespräch» vom 13. Februar 1994 eine erhebliche Präsenz in zwei Sendungen von RTG plus genoss. Es ist notorisch, dass sogenannte «wilde Kandidaturen» infolge verstärkter Medienpräsenz im Bewusstsein der Öffentlichkeit oft sogar stärker haften bleiben als offizielle. Diese beiden Medienauftritte verschafften Fröhlich jedenfalls eine ähnliche Publizität, wie dies das «Sonntagsgespräch» vom 13. Februar 1994 für die offiziellen Kandidaten der EVP und SVP bewirkte. Somit wurde das Vielfaltsgebot nicht verletzt.

5. Mit der Rüge, Walter Fröhlich sei in den Beiträgen von RTG plus zur thurgauischen Regierungsratswahl unzulässigerweise als «wilder Kandidat» bezeichnet worden, macht der Beschwerdeführer sinngemäss eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots geltend.

5.1. Wie das Vielfalts- so fliesst auch das Sachgerechtigkeitsgebot aus Art. 55bis Abs. 2 BV. Es findet seine gesetzliche Verankerung in Art. 4 Abs. 1 RTVG. Die UBI hat aus dem Gebot der sachgerechten Darstellung von Ereignissen in ihrer Praxis abgeleitet, die Hörer oder Zuschauer müssten sich aufgrund der in der Sendung vermittelten Fakten und Meinungen ein möglichst zuverlässiges Bild über einen Sachverhalt machen können und damit in die Lage versetzt werden, sich ihrerseits frei eine eigene Meinung bilden zu können (VPB 59.14, S. 110; VPB 56.13, S. 100).

5.2. In der Bezeichnung von Fröhlich als «wilder Kandidat» in den Sendungen von RTG plus ist keine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots zu erblicken. Dieser Begriff entspricht einem in der Politik verbreiteten Sprachgebrauch. Selbst der Parteipräsident der SVP Thurgau sprach in der RTG plus-Sendung vom 11. Februar 1994 von einer «wildem Kandidatur» Fröhlichs. Es ist auch nicht zu erkennen, weshalb dieser Begriff sachlich unzutreffend verwendet worden wäre; selbst Fröhlich wollte in der Sendung vom 8. Februar 1994 nicht von einer Kandidatur sprechen, war aber im Falle seiner Wahl nicht abgeneigt, diese anzunehmen (vgl. oben, E. 4.4). Somit ist die Beschwerde in diesem Punkt unbegründet.

6. Weil die Beschwerde in sämtlichen Punkten unbegründet ist, ist sie abzuweisen.

Dokumente der UBI