

JAAC 61.69

Entscheidung der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für
Radio und Fernsehen vom 24. Oktober 1996; b. 327

Art. 4 al. 1 LRTV. Exigences applicables aux émissions politiques.

*Obligation de refléter la diversité des opinions dans le cadre
d'émissions politiques.*

*Dans les émissions dont le sujet est lié à une élection ou à une votation,
l'obligation de refléter la diversité implique que le diffuseur doit faire
preuve d'une diligence particulière dans l'aménagement de l'émission.
Le devoir accru de diligence doit être observé d'autant plus strictement
que le lien entre l'émission et l'élection ou la votation est plus évident.*

Diligence journalistique dans le cadre d'émissions en direct.

*Etant donné que la tournure prise par les émissions en direct n'est guère
planifiable et que l'interaction des participants étrangers au personnel
du diffuseur est difficilement prévisible, l'obligation de diligence
journalistique s'étend en la matière essentiellement à la conception et
à la préparation de l'émission, notamment au choix des invités.*

Art. 4 Abs. 1 RTVG. Anforderungen an politische Sendungen.

Vielfaltsgebot bei politischen Sendungen.

*Bei Sendungen, die in einem thematischen Bezug zu Wahlen oder
Abstimmungen stehen, folgt aus dem Vielfaltsgebot die Pflicht des
Veranstalters zur Beachtung einer besonderen Sorgfaltspflicht
bezüglich der Gestaltung der Sendung. Die verschärfte Sorgfaltspflicht
ist jeweils um so strikter zu beachten, je ausgeprägter der Wahl- oder
Abstimmungscharakter der Sendung ist.*

Journalistische Sorgfaltspflicht bei «Live»-Sendungen.

Weil «Live»-Sendungen kaum planbar und die Interaktionen aussenstehender Teilnehmer nur schwer voraussehbar sind, erstreckt sich die journalistische Sorgfaltspflicht hier vor allem auf das Konzept und die Vorbereitung der Sendung, namentlich auf die Auswahl der eingeladenen Teilnehmer.

Art. 4 cpv. 1 LRTV. Esigenze per le emissioni politiche.

Obbligo di esprimere la pluralità delle opinioni nel quadro di emissioni politiche.

In emissioni con riferimento tematico a elezioni o a votazioni, l'obbligo di esprimere la pluralità implica che l'emittente deve dar prova di speciale diligenza nell'impostazione dell'emissione. Il dovere accresciuto di diligenza deve essere osservato tanto più strettamente quanto più è evidente il nesso tra emissione e elezione o votazione.

Diligenza giornalistica nel quadro di emissioni in diretta.

Considerato che le emissioni in diretta praticamente non sono pianificabili e che l'interazione dei partecipanti esterni all'emittente è difficilmente prevedibile, l'obbligo di diligenza giornalistica si estende soprattutto al concetto e alla preparazione dell'emissione, segnatamente alla scelta degli invitati.

A. Am 23. Februar 1996 strahlte das Schweizer Fernsehen DRS die Sendung «Arena» aus, die neben allgemeinen Drogenproblemen auch der Frage gewidmet war, ob der Konsum von Ecstasy und Heroin straffrei werden soll. Die Sendung wurde von Filippo Leutenegger moderiert. Als Exponent der Befürworter einer Liberalisierung trat der Basler Regierungsrat Jörg Schild auf. Schild wurde vom Moderator vorgestellt als Präsident der Expertenkommission, die im Auftrag des Bundes soeben einen Drogenbericht publiziert habe. Die Gegner der Liberalisierung waren durch den Zürcher Nationalrat Toni Bortoluzzi vertreten. Nach einer ersten Diskussionsrunde, die sich auf die Konfrontation der Meinungen von Schild und Bortoluzzi konzentrierte, wurde das Teilnehmerfeld auf drei hinter den beiden sitzende Blöcke von Zuschauern im Studio ausgedehnt. Die beiden ersten Blöcke waren aus Befürwortern beziehungsweise Gegnern der Drogenliberalisierung zusammengesetzt, welche die Position ihrer Exponenten unterstützten. Der dritte Block bestand aus einer heterogenen Gruppe von Personen, zu denen ein Vertreter des Instituts für Rechtsmedizin der Universität Zürich, Veranstalter von Techno-Parties, Schüler, Techno-Party-Besucher und Drogenkonsumenten gehörten.

B. Gegen diese Sendung erhebt die Beschwerdeführerin mit Eingabe vom 22. Mai 1996 Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Sie beantragt, es sei festzustellen, dass die Sendung die Programmvorschriften des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991 (RTVG, SR 784.40) und der Konzession für die Schweizerische

Radio- und Fernsehgesellschaft vom 18. November 1992 (Konzession SRG, BBl 1992 567 ff.) verletzt habe. Ihren Antrag begründet sie hauptsächlich mit dem Vorwurf, die Sendung sei nicht ausgewogen gewesen, die Seite der Befürworter sei bevorzugt zu Wort gekommen. Kritisiert wird auch das Verhalten des Moderators, der die Befürworter der Drogenliberalisierung privilegiert und «manipulativ» unterstellt habe, eine Jugend, die Drogen konsumiere, stelle heute eine Realität dar. Sie rügt namentlich eine Verletzung des Vielfaltsgebots und des Transparenzgebots im Sinne von Art. 4 RTVG.

C. In Anwendung von Art. 64 Abs. 1 RTVG wurde die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) zur Stellungnahme eingeladen. In ihrer Vernehmlassung weist sie die Vorwürfe der Beschwerdeführerin im einzelnen zurück. Soweit angezeigt, wird auf die Argumentation der Parteien in den Erwägungen näher eingegangen.

D. Die Stellungnahme der SRG wurde der Beschwerdeführerin am 11. September 1996 zugestellt. Gleichzeitig wurde den Parteien mitgeteilt, dass kein zweiter Schriftenwechsel stattfindet.

Aus den Erwägungen:

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 der Beschwerdeführerin eingeschränkt zu sein (VPB 53.48, S. 341). Gemäss ständiger Praxis würdigt die UBI neben jeder einzelnen Information für sich allein ebenfalls den allgemeinen Eindruck, der sich aus der Sendung als Wirkungseinheit ergibt (VPB 59.42, S. 352; 58.46, S. 373). Diesbezüglich sind auch das Vorwissen des angesprochenen Publikums sowie dramaturgische Eigenheiten des Sendegefässes zu würdigen (VPB 59.66, S. 553; 59.42, S. 352).

3. Die Beschwerdeführerin wirft dem Veranstalter insbesondere vor, die Sendung sei nicht ausgewogen gewesen, weil die Seite der Befürworter bevorzugt zu Wort gekommen sei. Sie 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. 55^{bis} Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101). Der Leistungsauftrag verpflichtet Radio und Fernsehen insgesamt, zur kulturellen Entfaltung und zur freien Meinungsbildung beizutragen und dabei auch die Eigenheiten des Landes zu berücksichtigen. Die in Art. 55^{bis} Abs. 2 BV aufgeführten unbestimmten Gesetzesbegriffe sind im Prozess der Interessenabwägung zu konkretisieren. Dabei ist der in Art. 55^{bis} Abs. 3 BV garantierten Programmautonomie des Veranstalters Rechnung zu tragen. Im Rahmen des Leistungsauftrags muss es jedem Veranstalter erlaubt sein, sich kritisch mit den verschiedensten Bereichen des staatlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und religiösen Lebens auseinanderzusetzen. Insbesondere muss an Radio und Fernsehen Kritik und Opposition auch gegen dominierende politische Meinungen, herrschende Strukturen, Mehrheitsauffassungen und etablierte Ansichten und Institutionen

möglich sein. Es ist kein Thema denkbar, das einer kritischen Erörterung in den elektronischen Medien entzogen sein müsste. Eine Grenze liegt indessen in der Art und Weise der redaktionellen und gestalterischen Umsetzung (VPB 59.67, S. 559; 59.66, S. 553).

3.2. Das Vielfaltsgebot will im Sinne von Art. 55^{bis} 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. *Jörg Paul Müller*, 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. Auf Gesetzesstufe findet sich das Vielfaltsgebot in Art. 4 Abs. 1 RTVG wieder. Es richtet sich primär an die Programme in ihrer Gesamtheit (VPB 59.68, S. 568; 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, eine besondere Sorgfalt bezüglich der Gestaltung der Sendung zu beachten. Diese Sorgfaltspflicht ist unter Berücksichtigung von Konzeption und Wirkung der Sendung zu konkretisieren. Allgemein gilt jedoch, dass die verschärfte Sorgfaltspflicht um so strikter zu beachten ist, je ausgeprägter der Wahl- oder Abstimmungscharakter einer Sendung ist (VPB 60.84, E. 3.5, S. 755; 54.15, S. 78).

4. Bei der «Arena» handelt es sich um eine politische Diskussionssendung, die in der Regel einem aktuellen Thema gewidmet ist. Äusserer Anlass der Aus-gabe vom 23. Februar 1996 waren weniger bevorstehende Wahlen oder Abstimmungen als vielmehr die Veröffentlichung des Drogenberichtes der Expertenkommission Schild. Bezogen auf die angefochtene Sendung allein waren somit keine besonders hohen Anforderungen an das Vielfaltsgebot zu stellen; mit Blick auf die Gesamtheit der von Radio und Fernsehen ausgestrahlten Sendungen ist festzustellen, dass Drogenfragen relativ häufig thematisiert und in den verschiedensten Nuancierungen beleuchtet werden.

5. Die «Arena» wird nicht zeitverschoben, sondern direkt ausgestrahlt. «Live»-Sendungen gewinnen ihr Publikum insbesondere durch die Spontaneität, welche durch ihre direkte Ausstrahlung erzeugt wird. Für ihre programmrechtskonforme Gestaltung stellt sich für den Veranstalter damit aber das Problem, dass solche Sendungen kaum planbar und die Interaktionen aussenstehender Teilnehmer nur schwer voraussehbar sind. Aus diesem Grund erstreckt sich die journalistische Sorgfaltspflicht bei «Live»-Sendungen vor allem auf das Konzept und die Vorbereitung der Sendung, namentlich auf die Auswahl der eingeladenen Teilnehmer (nicht publizierter Entscheid der UBI [UBIE] b. 278 vom 20. Mai 1994, E. 4). Dem Grundsatz der Programmautonomie des Veranstalters entsprechend, wird ihm grundsätzlich in der Wahl der Themen, in der Bestimmung des Umfangs und bei der inhaltlichen Gestaltung der Sendungen sowie bei der Wahl der stilistischen Mittel ein weiter Spielraum gewährt (VPB 60.85, S. 760; 60.23, S. 178 mit Hinweisen).

5.1. Das Konzept der Sendung sieht vor, dass das Studio, wie es der Name der Sendung andeutet, als Arena gestaltet ist, auf deren Tribünen sich die widerstreitenden politischen Auffassungen gegenüberstehen. Im Zentrum

der Arena befindet sich der Moderator, der zwei oder mehrere Exponenten zum Thema der Sendung befragt. Ergänzt wird dieser verbale Schlagabtausch in der Regel durch die Befragung von Experten durch den Moderator. Dem Publikum steht es frei, das Wort zu verlangen und sich durch Zwischenrufe bemerkbar zu machen.

5.2. Bezüglich der Auswahl der Teilnehmer vermag die fragliche Sendung den eingangs umrissenen Anforderungen zu genügen. Die beiden Hauptgesprächspartner des Moderators traten als Exponenten der Befürworter respektive der Gegner der Drogenliberalisierung auf. Mit Jürg Schild war zudem nicht ein beliebiger «Befürworter» anwesend, sondern der Präsident einer eidgenössischen Expertenkommission. Auch bezüglich der Wahl der im Studio präsenten Fachexperten und der Zusammensetzung des Publikums ist dem Veranstalter keine Verletzung der Sorgfaltspflicht vorzuwerfen. Durch die Anwesenheit eines Gerichtsmediziners, eines Veranstalters von Techno-Parties, von Experten im Bereich der Drogenprävention, Drogenkonsumenten und Jugendlichen im dritten Zuschauerblock war dafür gesorgt, dass zahlreiche mit Drogenfragen in irgendeiner Form in Berührung stehende Gruppen der Gesellschaft angemessen zu Wort kommen konnten. Bei der Zusammensetzung der beiden Publikumsblöcke hat er darauf geachtet, dass die in Opposition stehenden Meinungen möglichst gleichgewichtig vertreten waren.

5.3. Entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin kann insgesamt nicht behauptet werden, die Befürworter des straffreien Drogenkonsums seien bevorzugt zu Wort gekommen. Es fällt wohl auf, dass diese etwas stärker und eloquenter auftraten als die Gegner. Bedingt durch die Tatsache, dass es sich beim Fernsehen um ein Medium handelt, das mit Ton und Bild arbeitet, war es unvermeidlich, dass aufgrund der physischen Präsenz oder der verbalen Kompetenz bestimmter Diskussionsteilnehmer zeitweise ein gewisses Ungleichgewicht zwischen den Positionen entstand. Solche Ungleichgewichte sind charakteristisch für die Dynamik eines direkt ausgetrahlten Gesprächs vor Publikum (vorerwähnter UBIE b. 278 vom 20. Mai 1994 i.S. Huber, E. 4.3). Vorliegend wurden derartige Ungleichgewichte zudem immer wieder durch Interventionen neutraler Fachexperten und durch Voten aus dem heterogenen Publikum ausgeglichen. Es trifft zwar zu, dass es zu Beginn der Sendung relativ lange dauerte, bis die Gegner der Drogenliberalisierung zu Wort kamen. Dies war jedoch durch die Dynamik der Diskussion gerechtfertigt, weshalb dem Moderator diesbezüglich kein Vorwurf zu machen ist. Somit hat die angefochtene Sendung das Vielfaltsgebot nicht verletzt.

6. Die Beschwerdeführerin rügt weiter, der Moderator habe die Befürworter der Drogenliberalisierung privilegiert und «manipulativ» unterstellt, eine Jugend, die Drogen konsumiere, stelle heute eine Realität dar, was aber nicht zutreffe. Mit dieser Rüge wirft die Beschwerdeführerin dem Veranstalter sinngemäss eine Verletzung des Transparenzgebots vor.

6.1. Art. 4 Abs. 2 RTVG bestimmt, dass Ansichten und Kommentare als solche erkennbar zu sein haben. Die UBI hat das Gebot der Erkennbarkeit von Ansichten und Kommentaren unter Zuhilfenahme des Begriffs der Transparenz konkretisiert (VPB 59.66, E. 4.2). Das Publikum einer Informationssendung muss in der Lage sein, zwischen subjektiven Auffassungen von Programmschaffenden oder Auskunftspersonen und der

Wiedergabe von objektivierten Fakten unterscheiden zu können (VPB 50.53 A, S. 351 f.). Es muss ihm möglich sein, den Stellenwert und die Zuverlässigkeit von Aussagen sowie deren weltanschaulichen Standort zu erkennen und für die eigene Meinungsbildung zu verarbeiten (VPB 55.10, S. 91). Das Gebot der Transparenz betrifft damit weniger den Wahrheitsgehalt von Aussagen als vielmehr die Fähigkeit des Publikums, den Inhalt einer Sendung zu würdigen und sich so von den darin erfolgten Aussagen ein eigenes Bild zu machen. Je kleiner das Vorwissen des Publikums über Person, Standpunkt oder Stellung des Äusserers oder über das Sendekonzept zu veranschlagen ist, desto höhere Anforderungen sind an das Gebot der Transparenz zu stellen (vgl. *Franz Riklin*, Rechtsfragen der (externen) Programmaufsicht über Radio und Fernsehen in der Schweiz, in: *Aspects du droit des mass médias II*, Freiburg 1984, S. 46; *Martin Dumermuth*, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Basel / Frankfurt am Main 1992, S. 300).

6.2. Unter dem Gesichtspunkt des Transparenzprinzips kommt die UBI zum Schluss, dass der Vorwurf der Beschwerdeführerin nicht begründet ist. Es handelt es sich um eine statistisch belegte Tatsache, dass in der Gesellschaft Drogen konsumiert werden. Allgemein bekannt ist weiter, dass an Techno-Parties, die hauptsächlich von Jugendlichen frequentiert werden, Ecstasy verbreitet ist. Deshalb ist die Behauptung unzutreffend, dass der Moderator durch seinen mehrfachen Hinweis auf diese Realität das Manipulationsverbot verletzt oder seine Meinung als Tatsache ausgegeben habe. Für die Zuschauer war erkennbar, dass es dem Moderator darum ging, die Diskussion unter diesem Aspekt zu vertiefen. Gerade solches Bestreben gestaltete denn auch die Diskussion besonders interessant, dies um so mehr, als Jugendliche selbst zu Wort kamen und sich dabei auch zu allgemeinen Problemen des Drogenkonsums äusserten. Differenzierend wurde seitens der anwesenden Experten immer wieder auf die Gefahren des Drogenkonsums, namentlich von Ecstasy hingewiesen. Somit kann auch nicht gesagt werden, dass der Drogenkonsum in verharmlosender Weise dargestellt worden sei. Vielmehr erläuterten mehrere Intervenienten, wie wichtig es sei, dass Organisatoren von Techno-Parties eigenverantwortlich Vorsichtsmassnahmen trafen und Verhaltensregeln für Besucher aufstellten.

6.3. Unter Würdigung der Sendung als Ganzes kommt die UBI zum Schluss, dass die verschiedenen Ansichten transparent zum Ausdruck kamen und die Zuschauer damit in die Lage versetzt wurden, sich eine eigene Meinung zum diskutierten Thema bilden zu können. Die Beschwerde ist somit in diesem Punkt unbegründet.

7. Die Beschwerdeführerin macht weiter pauschal geltend, die Sendung habe gegen das Gebot verstossen, wonach «Sendungen die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz nicht gefährden dürfen (Art. 6 Abs. 1 RTVG)». Die Beschwerdeführerin begründet ihren Vorwurf nicht, und es ist fraglich, ob ihre Rüge damit die Anforderungen, die Art. 62 Abs. 2 RTVG an eine rechtsgenüglihe Begründung einer Programmbeschwerde stellt, erfüllt. Die Frage kann jedoch offen gelassen werden, da dieser Vorwurf offensichtlich unhaltbar ist.

Unter den für die Schweiz massgeblichen völkerrechtlichen Rechtsquellen zum Betäubungsmittelrecht ist zunächst das im Rahmen der Vereinten Nationen am 30. März 1961 in New York ergangene Einheits-Übereinkommen

über die Betäubungsmittel zu erwähnen, das für die Schweiz am 22. Februar 1970 in Kraft getreten ist. Weiter hat der Bundesrat am 22. April 1996 das Übereinkommen über psychotrope Stoffe vom 21. Februar 1971 und das Zusatzprotokoll vom 25. März 1972 zum Einheits-Übereinkommen über die Betäubungsmittel von 1961 ratifiziert. Obwohl sämtliche genannten Dokumente die Vertragsparteien dazu auffordern, gegen unbeschränkten Anbau, Handel oder die unkontrollierte Abgabe von Betäubungsmitteln vorzugehen, wird deren Konsum darin nicht verboten (vgl. Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu zwei internationalen Betäubungsmittel-Übereinkommen sowie über die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes vom 22. Juni 1994, BBl 1994 III 1273). Um so weniger kann gesagt werden, dass diese internationalen Rechtsquellen die Thematisierung der Drogenliberalisierung im Rundfunk untersagten. Einem solchen Verbot würden ohnehin grundrechtliche Garantien der Bundesverfassung, der Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. November 1950 (EMRK, SR 0.101) und des Internationalen Paktes vom 16. Dezember 1966 über bürgerliche und politische Rechte (SR 0.103.2) entgegenstehen ([VPB 60.24](#), E. 5, S. 186 f.). Die Beschwerde erweist sich deshalb in diesem Punkt als unbegründet.

8. Aufgrund dieser Erwägungen kommt die UBI zum Ergebnis, dass die Beschwerde in sämtlichen Punkten unbegründet und deshalb abzuweisen ist.

**JAAC 61.69 - Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen
vom 24. Oktober 1996; b. 327**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1997
Année	
Anno	
Band	61
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 003 572

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv und die Bundeskanzlei konvertiert.
Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses et la Chancellerie fédérale.
Il documento è stato convertito dall'Archivio federale svizzero e della Cancelleria federale.