Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal

{T 0/2}
2C 880/2010

Urteil vom 18. November 2011
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung
Bundesrichter Zünd, Präsident,
Bundesrichter Karlen, Seiler,
Bundesrichterin Aubry Girardin,
Bundesrichter Stadelmann,
Gerichtsschreiber Hugi Yar.

Verfahrensbeteiligte
Presse TV AG, Beschwerdeführerin, vertreten durch Dr. Martin J. Lutz und/oder Dr. Martin Aebi, Rechtsanwälte,

gegen

Y._____,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Markus Hünig,
weiterer Beteiligter.

Gegenstand
Sendung CASH TV vom 7. Februar 2010,

Beschwerde gegen den Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 20. August 2010.

Sachverhalt:

A.
Im Vorfeld der Abstimmung betreffend die Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (BVG) vom 7. März 2010 (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes) strahlte Presse TV am 7. Februar 2010 in der Sendung "Cash TV" unter der Rubrik "Cash Invest" ein rund vierminütiges Gespräch zum Thema aus. Der Moderator befragte in diesem Rahmen den Geschäftsleiter von "Swisscanto Vorsorge" zu verschiedenen Aspekten der Rentenberechnung.

B.
Y._____ und zwanzig Mitunterzeichner gelangten hiergegen an die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI), wobei sie geltend machten, der Beitrag sei einseitig und unausgewogen gewesen. Dem interviewten Repräsentanten eines Unternehmens ("Swisscanto"), welches ein wirtschaftliches Interesse an der Annahme der Vorlage gehabt habe, sei während des gesamten Beitrags Gelegenheit gegeben worden, seinen partikulären Standpunkt darzulegen. Mit Entscheid vom 20. August 2010 hiess die UBI die Beschwerde gut und stellte fest, dass der am 7. Februar 2010 in der Sendung "Cash TV" ausgestrahlte Beitrag zur eidgenössischen Vorlage über die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt habe.

C.
Die Presse TV AG beantragt vor Bundesgericht, den Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz aufzuheben und festzustellen, "dass mit der beanstandeten Sendung 'Cash-TV' vom 7. Februar 2010 die Programmbestimmungen des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen nicht verletzt" worden seien. Eventuell sei die Sache zur Neubeurteilung an die Vorinstanz zurückzuweisen. Die Presse TV AG macht geltend, sie unterliege als private meldepflichtige Veranstalterin nicht dem Vielfaltsgebot; das Sachgerechtigkeitsgebot sei seinerseits nicht verletzt worden. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz habe ohne hinreichende gesetzliche Grundlage und Rechtfertigung in ihre Medien- und Programmfreiheit eingegriffen.
Y._____ beantragt, es sei die Beschwerde unter Kosten- und Entschädigungsfolge vollumfänglich abzuweisen und der Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 20. August 2010 zu bestätigen. Die UBI hat darauf verzichtet, sich vernehmen zu lassen.

D.
Mit Verfügung vom 7. Dezember 2010 wies der Abteilungspräsident das mit der Eingabe verbundene Gesuch um aufschiebende Wirkung im Sinne der Erwägungen ab.

E.
Das Bundesgericht hat die Angelegenheit am 18. November 2011 öffentlich beraten.

Erwägungen:

1.
1.1 Der Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen über die rundfunkrechtliche Konformität einer Sendung kann unmittelbar beim Bundesgericht mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten angefochten werden (Art. 99 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen [RTVG; SR 784.40]in Verbindung mit Art. 82 ff. und Art. 86 Abs. 1 BGG). Die Presse TV AG als nicht konzessionierte (vgl. Art. 38 bzw. 43 RTVG), meldepflichtige Veranstalterin (vgl. Art. 3 lit. a RTVG) wird durch die Feststellung, das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt zu haben, in ihrer Programmautonomie (vgl. Art. 17 und 93 Abs. 3 BV) und damit in schutzwürdigen eigenen Interessen berührt (Art. 89 Abs. 1 BGG; vgl. BGE 131 II 253 E. 1.1). Auf ihre frist- und formgerecht eingereichte Beschwerde ist einzutreten.

1.2 Keine Parteistellung kommt im bundesgerichtlichen Verfahren den ursprünglichen Popularbeschwerdeführern um Y._____ zu: Als solche wären sie grundsätzlich nicht legitimiert gewesen, gegen einen negativen Entscheid der Beschwerdeinstanz an das Bundesgericht zu gelangen (vgl. BGE 137 II 40 E. 2; 135 II 430 E. 1; 134 II 120 E. 2.1; 130 II 514 E. 1 und 2.2.1). Da die Beschwerdeführerin jedoch die Aufhebung eines gestützt auf ihre Eingabe an die UBI ergangenen gutheissenden Entscheids verlangt, ist ihre Vernehmlassung als Stellungnahme weiterer bzw. anderer Beteiligter im Sinne von Art. 102 Abs. 1 BGG entgegenzunehmen (vgl. BGE 131 II 253 E. 1.2 S. 256 mit weiteren Hinweisen).

2.
2.1 Nach Art. 17 Abs. 1 BV ist die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen gewährleistet. Ziel der Verfassungsordnung ist ein möglichst offenes und freiheitliches Mediensystem (BGE 136 I 167 E. 2.1; 135 II 296 E. 4.2.1, 224 E. 2.2). In diesem Rahmen sollen redaktionelle Sendungen mit Informationsgehalt von Radio- und Fernsehveranstaltern Tatsachen und Ereignisse sachgerecht wiedergeben, sodass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann; zudem haben Ansichten und Kommentare als solche erkennbar zu sein (Art. 4 Abs. 2 RTVG; BGE 134 I 2 E. 3.3.1). Das Sachgerechtigkeitsgebot ist verletzt, wenn ein Beitrag in Missachtung der journalistischen Sorgfaltspflichten den Zuschauer in dem Sinn manipuliert, dass er sich kein persönliches Bild mehr machen kann (BGE 132 II 290 E. 2.1 mit Hinweisen). Der Umfang der bei der Aufarbeitung des Beitrags erforderlichen Sorgfalt hängt von den Umständen, insbesondere vom Charakter und den Eigenheiten des Sendegefässes sowie dem jeweiligen Vorwissen des Publikums ab (BGE 134 I 2 E. 3.3.1; 132 II 290 E. 2.1 S. 292). Das Gebot der Sachgerechtigkeit verlangt nicht, dass alle Standpunkte
qualitativ und quantitativ genau gleichwertig dargestellt werden; entscheidend erscheint, dass der Zuschauer

erkennen kann, dass und inwiefern eine Aussage umstritten ist, und er in seiner Meinungsbildung nicht manipuliert wird. Die konzessionierten Programme müssen in der Gesamtheit ihrer redaktionellen Sendungen zudem die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen (Art. 4 Abs. 4 RTVG). Das entsprechende Vielfaltsgebot ist weitgehend programmatischer Natur (vgl. BGE 136 I 167 E. 2.1 u. 3.2.1; 134 I 2 E. 3.3.2). Einzig im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen müssen konzessionierte Veranstalter dem Gebot - wegen den ihnen zur Sicherung des Meinungspluralismus übertragenen besonderen Aufgaben - bereits im Rahmen einzelner Sendungen und Beiträge Rechnung tragen (BGE 136 I 167 E. 3.2.1; zur Tragweite von Art. 10 EMRK bei einem radio- und fernsehrechtlichen Konzessionssystem: Urteil des EGMR i.S. Manole et al. gegen Moldawien vom 17. September 2009 [No. 13936/02], §§ 101,107).

2.2 Die aus dem Vielfaltsgebot abgeleiteten Anforderungen gelten indessen nicht für bloss meldepflichtige Veranstalter wie die Beschwerdeführerin: Diese sind von Gesetzes wegen ausdrücklich bloss an das Sachgerechtigkeitsgebot (Art. 4 Abs. 2 RTVG) und nicht (auch) an das Vielfaltsgebot und an die in der Rechtsprechung daraus abgeleiteten Grundsätze gebunden (Art. 4 Abs. 4 RTVG). Die Ausgewogenheit einzelner Wahl- und Abstimmungssendungen oder entsprechender Beiträge ist bei ihnen ausschliesslich auf der Basis des Sachgerechtigkeitsgebots und der dazu entwickelten Kriterien zu beurteilen. Der Gesetzgeber ist bezüglich der meldepflichtigen Veranstalter davon ausgegangen, dass ein hinreichender Aussenwettbewerb besteht, der eine zusätzliche Anbindung an das Vielfaltsgebot erübrigt (vgl. die Botschaft vom 18. Dezember 2002 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen, BBl 2003 1569 ff., dort S. 1669). Meldepflichtige Veranstalter sind in ihrer Programmgestaltung unter diesem Gesichtswinkel freier als konzessionierte; sie dürfen auch einseitig Stellung nehmen, jedoch nicht manipulativ berichten oder politische Propaganda betreiben (vgl. BARRELET/WERLY, Droit de la communication, 2. Aufl. 2011, N. 732). Ihre Beiträge
müssen sachgerecht bleiben und die Meinungsbildung des Publikums ermöglichen, wobei die Beurteilungskriterien weniger streng sind als die in diesem Zusammenhang aus dem Vielfaltsgebot abgeleiteten Anforderungen für die Veranstalter von Service-public-Programmen. Im Rahmen der Anwendung des Sachgerechtigkeitsgebots ist zwar auch der Empfehlung Nr. R (99) 15 vom 9. September 1999 des Ministerkomitees des Europarats über die Massnahmen betreffend die Berichterstattung der Medien über Wahlkampagnen Rechnung zu tragen, wonach die Mitgliedstaaten Vorkehren treffen, "in Anwendung derer die öffentlichen und privaten Rundfunkveranstalter während der Wahlperioden in ihren Informations- und Aktualitätsprogrammen, einschliesslich der Diskussionssendungen wie Interviews oder Debatten, besonders fair, ausgewogen und unparteiisch" vorzugehen haben. Doch muss umgekehrt auch berücksichtigt werden, dass nach Art. 10 EMRK besonders strenge Anforderungen an eine allfällige Beschränkung der Programmfreiheit der privaten Veranstalter im Bereich des politischen Diskurses und bei Fragen von allgemeinem Interesse gelten (vgl. die Urteile des EGMR i.S. Hachette Filipacchi Presse gegen Frankreich vom 5. März 2009 [No. 13353/05], § 45, und i.S. TV Vest AS
gegen Norwegen vom 11. Dezember 2008 [No. 21132/05], § 59). Das Bedürfnis, die Medienfreiheit zu beschränken, muss hier jeweils in besonders begründeter Weise ausgewiesen erscheinen (vgl. etwa das Urteil des EGMR i.S. Nur Radyo Ve Televizyon Yayinciligi A.S. gegen Türkei vom 12. Oktober 2010 [No. 42284/05], § 47 f. mit zahlreichen Hinweisen).

3.
3.1 Unter Berücksichtigung dieser Grundsätze erscheint die Beurteilung der UBI im vorliegenden Fall als zu streng und damit bundesrechtswidrig: Der umstrittene Beitrag wurde rund dreissig Tage vor der Abstimmung im Rahmen eines Wirtschaftsmagazins ausgestrahlt. Richtig ist, dass er in einem direkten Bezug zur eidgenössischen Vorlage vom 7. März 2010 stand und insofern als sensibel gelten musste. Die Transparenz blieb diesbezüglich jedoch gewahrt. Der Moderator kündigte den beanstandeten Beitrag mit den Worten an, dass das Schweizer Volk über eine "heikle Vorlage" zu befinden habe; dazu nehme im Folgenden ein Pensionskassenexperte Stellung. Das anschliessende Gespräch mit dem Geschäftsleiter "Swisscanto Vorsorge" fand unter der Rubrik "Cash Invest" statt. Beim Zielpublikum konnte von wirtschaftlich-politisch interessierten Zuschauern ausgegangen werden, die sich nicht - dreissig Tage vor der Abstimmung - ausschliesslich oder wesentlich anhand dieses vierminütigen Beitrags ihre definitive Meinung zur komplexen Frage der Reduktion des Umwandlungssatzes bildeten, ohne hierfür auf weitere vertiefende Informationen zurückzugreifen, zumal die Vor- und Nachteile der Vorlage zu diesem Zeitpunkt auch in den Printmedien und den Programmen
der Veranstalter mit Leistungsauftrag zusehends breiter diskutiert wurden.

3.2 Der Moderator erkundigte sich bei seinem Gesprächspartner, warum die Pensionskassen die Vorlage befürworten würden. Die weiteren Fragen betrafen die zukünftige Erwartung der Renditen auf Kapitalanlagen, den Vorwurf der Gewerkschaften bezüglich der mangelnden Transparenz bei den Pensionskassen und einen möglichen Systemwechsel bei der Berechnung der Renten. Der Moderator wies bereits im Zusammenhang mit der ersten Frage darauf hin, dass "die Pensionskassen wie der Befragte" für ein "Ja" zur Abstimmungsvorlage seien, womit dem Publikum klar wurde, dass hier ein Wirtschaftsvertreter den Standpunkt seiner Branche kundtat. Das Gespräch fand in sachlichem Ton und ohne Emotionen statt, auch konfrontierte der Moderator sein Gegenüber zumindest mit einem Teil der Gegenargumente (bisherige Erträge, mangelnde Transparenz der Kassen), womit indirekt klar wurde, dass seitens der Gewerkschaften Einwände bestanden, welche die Branche - in Übereinstimmung mit dem Parlament und dem Bundesrat - nicht überzeugten. Die Problematik der Anpassung des Mindestumwandlungssatzes hätte zwar anders und journalistisch allenfalls auch besser aufgearbeitet werden können, für den Zuschauer blieb indessen hinreichend klar, dass unterschiedliche Standpunkte bestanden, wobei die Gegenposition der Gewerkschaften in Frageform zumindest teilweise aufgenommen wurde. Der konkrete Beitrag war vertretbar ausgestaltet, wurde relativ früh vor dem Abstimmungstermin ausgestrahlt und richtete sich an ein avisiertes Publikum. Er widersprach deshalb dem Sachgerechtigkeitsgebot nicht.

4.
4.1 Die Beschwerde ist somit gutzuheissen und der angefochtene Entscheid aufzuheben; es ist im Dispositiv ausdrücklich festzustellen, dass der beanstandete Beitrag das Sachgerechtigkeitsgebot nicht verletzt hat.

4.2 Y._____ bzw. die vor der UBI unterliegenden Popularbeschwerdeführer sind nicht als Partei, sondern als weitere Interessierte in das vorliegende Verfahren miteinbezogen worden; es sind ihnen keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG). Die obsiegende Beschwerdeführerin hat zulasten der Schweizerischen Eidgenossenschaft (UBI) Anspruch auf eine angemessene Entschädigung, da sie als private meldepflichtige Veranstalterin - anders als die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft - keine öffentlich-rechtliche Aufgabe im Sinne von Art. 68 Abs. 3 BGG wahrnimmt.
Das Bundesgericht erkennt:

1.
Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 20. August 2010 aufgehoben. Es wird festgestellt, dass der am 7. Februar 2010 in der Sendung "Cash TV" ausgestrahlte Beitrag zur eidgenössischen Vorlage über die Anpassung des Mindestumwandlungssatzes in der beruflichen Vorsorge das Sachgerechtigkeitsgebot nicht verletzt hat.

2.
Es werden keine Kosten erhoben.

3.
Die Schweizerische Eidgenossenschaft (UBI) hat die Beschwerdeführerin für das bundesgerichtliche Verfahren mit Fr. 2'500.– zu entschädigen.

4.
Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten und der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen schriftlich mitgeteilt.

Lausanne, 18. November 2011
Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Der Präsident: Zünd

Der Gerichtsschreiber: Hugi Yar