

BGer 2C_483/2020 vom 28. Oktober 2020

Bundesgericht, 2020-10-28, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_2C_483_2020

FR: TF 2C_483/2020 du 28 octobre 2020

IT: TF 2C_483/2020 del 28 ottobre 2020

Erwägungen

E. 1

Die Entscheide der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) über den Inhalt redaktioneller Sendungen können unmittelbar mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden (Art. 86 Abs. 1 lit. c BGG ; Art. 99 Abs. 3 RTVG). Die Beschwerdeführerin ist als Veranstalterin des beanstandeten Fernsehbeitrags bereits im vorinstanzlichen Verfahren als Partei beteiligt gewesen. Ausserdem wird sie durch den angefochtenen Entscheid, demgemäss der Fernsehbeitrag das Sachgerechtigkeitsgebot verletze, in ihren schutzwürdigen Interessen besonders berührt (Art. 89 Abs. 1 BGG ; vgl. BGE 131 II 253 E. 1.1 S. 255; Urteil 2C_880/2010 vom 18. November 2011 E. 1.1, nicht publ. in: BGE 138 I 107). Auf die frist- (Art. 100 Abs. 1 BGG) und formgerecht (Art. 42 BGG) eingereichte Eingabe ist einzutreten.

E. 2.1

Mit der Beschwerde kann namentlich die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und lit. b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), wobei es - unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungspflicht (Art. 42 Abs. 2 BGG) - grundsätzlich nur die geltend gemachten Vorbringen prüft, sofern allfällige weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (vgl. BGE 142 I 135 E. 1.5 S. 144; 133 II 249 E. 1.4.1 S. 254). Der Verletzung von Grundrechten geht das Bundesgericht nur nach, falls eine solche Rüge in der Beschwerde vorgebracht und ausreichend begründet worden ist (Art. 106 Abs. 2 BGG ; vgl. BGE 143 II 283 E. 1.2.2 S. 286 ; 139 I 229 E. 2.2 S. 232). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit nach Art. 106 Abs. 2 BGG verlangt, dass in der Beschwerde klar und detailliert anhand der Erwägungen des angefochtenen Entscheids dargelegt wird, inwiefern verfassungsmässige Rechte verletzt worden sein sollen (vgl. BGE 143 I 1 E. 1.4 S. 5; 133 II 249 E. 1.4.2 S. 254).

E. 2.2

Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Es kann die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz nur berichtigen oder ergänzen, sofern sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer anderen Rechtsverletzung im Sinne von Art. 95 BGG beruhen (Art. 105 Abs. 2 BGG).

Die Beschwerdeführerin rügt keine willkürliche Feststellung des rechtserheblichen Sachverhalts, sodass vorliegend auf die vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen abzustellen ist.

E. 3

Verfahrensgegenstand bildet vorliegend einzig der in der Sendung "Kassensturz" vom 30. April 2019 ausgestrahlte Fernsehbeitrag mit dem Titel "Politiker prellen Konsumenten: Kniefall vor Versicherungslobby". Soweit die Beschwerdegegnerin im vorinstanzlichen Verfahren die Tätigkeit der Ombudsstelle sowie einen Twitter-Eintrag derselben kritisierte, ist die UBI auf die Beschwerde nicht eingetreten (vgl. E. 3 des angefochtenen Entscheids). Diese Schlussfolgerungen werden im vorliegenden Verfahren von keiner Seite beanstandet.

E. 4.1

Art. 17 Abs. 1 BV garantiert die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen. Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck (Art. 93 Abs. 2 BV). Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie der Programmgestaltung sind gewährleistet (Art. 93 Abs. 3 BV).

E. 4.2

Redaktionelle Sendungen mit Informationsgehalt sollen Tatsachen und Ereignisse "sachgerecht" wiedergeben, so dass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann; Ansichten und Kommentare haben als solche erkennbar zu sein (Art. 4 Abs. 2 RTVG ; BGE 134 I 2 E. 3.1 S. 5). Das aus dem Sachgerechtigkeitsgebot abgeleitete Gebot der

Objektivität verlangt, dass sich der Zuschauer durch die vermittelten Tatsachen und Auffassungen ein möglichst zuverlässiges Bild machen kann und in die Lage versetzt wird, sich eine eigene Meinung zu bilden. Das Prinzip der

Wahrhaftigkeit verpflichtet den Veranstalter, Fakten objektiv wiederzugeben; bei umstrittenen Sachaussagen ist der Zuschauer so zu informieren, dass er sich darüber möglichst selber ein Bild machen kann. Das Gebot der Sachgerechtigkeit verlangt hingegen nicht, dass alle Standpunkte qualitativ und quantitativ genau gleichwertig dargestellt werden. Massgebend ist vielmehr, dass der Zuschauer erkennen kann, dass und inwiefern eine Aussage umstritten ist (BGE 137 I 340 E. 3.1 S. 344 f.; 131 II 253 E. 2.1 S. 256, mit Hinweisen; 122 II 471 E. 4a S. 478; Urteile 2C_778/2019 vom 28. August 2020 E. 3.3; 2C_139/2011 vom 19. Dezember 2011 E. 2.3).

E. 4.3

Die gesetzlichen Programmbestimmungen schliessen weder Stellungnahmen und Kritiken von Programmschaffenden noch den "anwaltschaftlichen Journalismus" aus, bei dem sich der Medienschaffende zum Vertreter einer bestimmten These macht, wenn in diesem Sinne die Transparenz gewahrt bleibt (BGE 137 I 340 E. 3.2 S. 345; 131 II 253 E. 2.2 S. 256 f.; 122 II 471 E. 4a S. 478 f.; 121 II 29 E. 3b S. 34; Urteil 2C_383/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 2.3). Dies beurteilt sich in erster Linie danach, ob der Beitrag insgesamt manipulativ wirkt. Nach der Rechtsprechung ist dies der Fall, wenn der (interessierte) Zuschauer in Verletzung der journalistischen Sorgfaltspflichten unsachgemäss informiert wird bzw. er sich gestützt auf die gelieferten Informationen oder deren Aufarbeitung kein eigenes sachgerechtes Bild mehr machen kann, weil wesentliche Umstände verschwiegen oder Geschichten durch das Fernsehen "inszeniert" werden (vgl. BGE 137 I 340 E. 3.1 S. 344 ;

134 I 2 E. 3.3.1 S. 5; 132 II 290 E. 2.1 S. 292; 131 II 253 E. 3.4 S. 264; Urteile 2C_406/2017 vom 27. November 2011 E. 2.1; 2C_255/2015 vom 1. März 2016 E. 4.2; 2C_291/2009 vom 12. Oktober 2009 E. 4.1 f., in: sic! 3/2010 S. 158). Der Umfang der erforderlichen Sorgfalt hängt von den Umständen, dem Charakter und den Eigenheiten des Sendefässes sowie dem jeweiligen Vorwissen des Publikums ab (BGE 139 II 519 E. 4.2 S. 524 ; 134 I 2 E. 3.3.1 S. 6 f.; 132 II 290 E. 2.1 S. 292; Urteil 2C_494/2015 vom 22. Dezember 2015 E. 4). Je heikler ein Thema bzw. je schwerer die erhobenen Vorwürfe wiegen, umso höhere Anforderungen sind an seine publizistische Umsetzung zu setzen (vgl. Urteile 2C_255/2015 vom 1. März 2016 E. 4.2; 2C_862/2008 vom 1. März 2009 E. 5, mit Hinweis).

E. 4.4

Die "anwaltschaftliche" Berichterstattung entbindet die Veranstalterin nicht davon, die kritische Distanz zum Ergebnis der eigenen Recherchen und zu Erklärungen Dritter zu wahren sowie Gegenstandspunkte in fairer Weise darzulegen, auch wenn sie die von ihr vertretene These schwächen oder allenfalls in einem für den Zuschauer anderen als dem gewünschten Licht erscheinen lassen (BGE 137 I 340 E. 3.2 S. 345; Urteile 2C_406/2017 vom 27. November 2017 E. 2.3; 2C_710/2010 vom 18. November 2011 E. 3.2, in: sic! 2012 S. 174; 2A.283/2006 vom 5. Dezember 2006 E. 2.1 mit Hinweisen, in: sic! 5/2007 S. 359 ff.). Bei schweren Vorwürfen soll die Gegenstand des Berichts bildende Person mit dem "belastenden" Material konfrontiert und im (geschnittenen) Beitrag grundsätzlich mit ihrem besten Argument gezeigt werden (vgl. BGE 137 I 340 E. 3.2 S. 346; Urteile 2C_383/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 2.4, mit weiteren Hinweisen; 2C_255/2015 vom 1. März 2016 E. 4.2).

E. 4.5

Der Programmautonomie (Art. 17 Abs. 1 und Art. 93 Abs. 3 BV) ist bei der Beurteilung der einzelnen Sendung insofern Rechnung zu tragen, als sich ein staatliches Eingreifen nicht bereits rechtfertigt, wenn ein Beitrag allenfalls nicht in jeder Hinsicht voll zu befriedigen vermag, sondern nur, falls er auch bei einer Gesamtwürdigung die programmrechtlichen Mindestanforderungen verletzt (BGE 132 II 290 E. 2.2 S. 293; 131 II 253 E. 2.3 S. 257; 121 II 359 E. 3 S. 364). Die Erfordernisse der Sachgerechtigkeit und Ausgewogenheit als Kriterien der Objektivität dürfen nicht derart streng gehandhabt werden, dass die journalistische Freiheit und Spontaneität verloren gehen (Urteil 2C_778/2019 vom 28. August 2020 E. 3.3). Der den Medienschaffenden bei der Programmgestaltung zustehende Spielraum verbietet es, aufsichtsrechtlich bereits einzugreifen, wenn eine Sendung nicht in jeder Hinsicht überzeugt (BGE 131 II 253 E. 2.3 S. 257 f.). Fehler in Nebenpunkten sowie redaktionelle Unvollkommenheiten, welche nicht geeignet sind, den Gesamteindruck der Ausstrahlung wesentlich zu beeinflussen, fallen in die redaktionelle Verantwortung der Veranstalterin und sind durch deren Programmautonomie gedeckt (vgl. BGE 134 I 2 E. 3.2.2 S. 6; 131 II 253 E. 2.1 ff. S. 256 ff.; Urteile 2C_778/2019 vom 28. August 2020 E. 3.3; 2C_386/2015 vom 9. Mai 2016 E. 2.2; 2C_139/2011 vom 19. Dezember 2011 E. 2.3).

E. 5

Beim vorliegend zu beurteilenden Fernsehbeitrag handelt es sich um eine redaktionelle Sendung mit Informationsgehalt. Das Sachgerechtigkeitsgebot nach Art. 4 Abs. 2 RTVG ist demzufolge anwendbar.

E. 5.1

Zunächst ist der Inhalt des strittigen Fernsehbeitrags darzulegen (vgl. auch E. 6 des angefochtenen Entscheids).

E. 5.1.1

Gegenstand der Sendung bildet das Gesetzgebungsverfahren zu einer im Jahr 2013 eingeleiteten Teilrevision des VVG mit Blick auf die bevorstehende Debatte im Nationalrat. Im ersten Teil des insgesamt knapp 15-minütigen Beitrags, bestehend aus einer Anmoderation und einem Filmbericht, informiert die Redaktion über das bisherige Verfahren und insbesondere über die Problematik des bundesrätlichen Gesetzesentwurfs (vgl. Botschaft vom 28. Juni 2017 zur Änderung des Versicherungsvertragsgesetzes, BBl 2017 5089 ff. [nachfolgend: Botschaft VVG]) aus Konsumentensicht. Im zweiten Teil befragt der Moderator drei Mitglieder des Nationalrats zu ihrer Haltung zum besagten Entwurf.

E. 5.1.2

Im Vordergrund der Berichterstattung steht Art. 35 E-VVG (vgl. BBl 2017 5146), welcher die einseitige Anpassung der allgemeinen Versicherungsbedingungen zum Gegenstand hatte. Der Vernehmlassungsentwurf sah ein grundsätzliches Verbot einseitiger Anpassungen von Versicherungsverträgen vor. In seiner Botschaft zur Teilrevision des VVG schlug der Bundesrat jedoch vor, einseitige Änderungen der allgemeinen Versicherungsbedingungen zuzulassen, sofern diese frühzeitig angezeigt würden und dem Versicherten ein Kündigungsrecht auf den Zeitpunkt der Anpassung eingeräumt werde (vgl. Botschaft VVG, BBl 2017 5119). Die vorberatende Kommission des Nationalrates hatte diesen Entwurf mit einer knappen Mehrheit angenommen.

E. 5.1.3

In seiner knapp einminütigen Einleitung zum Beitrag erklärt der Moderator, dass die Einhaltung von Verträgen eine "der fundamentalen Regeln unseres Zusammenlebens und unserer Rechtsordnung, eine absolute Selbstverständlichkeit" sei. Die privaten Versicherungen wollten aber, dass dieses Prinzip nicht mehr gelte und Verträge einseitig geändert werden könnten. So stehe es im E-VVG, welches "enorm wichtig" sei, weil es das Kräfteverhältnis zwischen Versicherungen und Versicherten regle.

Im darauf folgenden Filmbericht wird die Teilrevision des VVG in der Form eines als "Trauerspiel" bezeichneten Theaterstücks dargelegt. In den Hauptrollen sind Bundesrat Ueli Maurer, der Beschwerdegegner, die Nationalräte, Prof. Stefan Fuhrer, welcher als "der Versicherungsvertragsexperte im Land" bezeichnet wird, und das "gemeine Volk" zu sehen. Dabei wird der Beschwerdegegner als "Einflüsterer" des Bundesrats dargestellt, der mit seinen mehr als 30 Änderungsvorschlägen zum Vernehmlassungsentwurf durchgedrungen sei, was nach Angaben der Off-Stimme zu drastischen Verschlechterungen für die Versicherten in wichtigen Punkten geführt habe. Im Theaterstück wird zudem gezeigt, wie das Volk das Logo des Beschwerdegegners schlucken muss. Es folgt ein Ausschnitt aus einem Interview mit Prof. Stefan Fuhrer aus einem früheren "Kassensturz"-Beitrag vom 17. April 2018, in welchem er auf negative Auswirkungen von Art. 35 E-VVG hingewiesen hatte.

Als weitere Belege für den nach Auffassung der Redaktion konsumentenfeindlichen Entwurf führt sie Art. 3 und Art. 45 E-VVG (vgl. BBl 2017 5142 f. und 5147 f.) an und

nennt drei Fallbeispiele, welche die Verschlechterung der Rechtslage für die Konsumenten veranschaulichen sollen: Das erste Beispiel ("Alice") betrifft die bereits erwähnte Möglichkeit der Privatversicherer, Vertragsbedingungen im Nachhinein einseitig zu ändern (Art. 35 E-VVG). Im zweiten Fall ("Fred fällt die Treppe hinunter") geht es um Kürzungen bzw. die Verweigerung von Versicherungsleistungen bei Verletzungen vertraglicher Nebenpflichten durch die Versicherten (Art. 45 E-VVG). Das geschilderte Beispiel handelt von der Verweigerung einer Therapie aufgrund einer verspäteten Unfallmeldung. Das dritte Beispiel ("Laura") betrifft schliesslich das Recht der Privatversicherer, ihre Leistungen während eines laufenden Schadenfalls einzustellen (Art. 3 E-VVG). Der Moderator führt sodann aus, der "Kassensturz" habe für den strittigen Beitrag sämtliche 200 Nationalrätinnen und Nationalräte angeschrieben, um ihre Meinung zu den geplanten Änderungen zu erfahren. Anschliessend werden die Standpunkte der grösseren Parteien zusammengefasst dargelegt.

E. 5.1.4

Es folgt eine Zwischenmoderation, in deren Rahmen erwähnt wird, dass - nachdem die vorberatende Kommission dem Entwurf mit Stichentscheid des Präsidenten zugestimmt hatte - "Bewegung in das Geschäft zu kommen" scheine. Der Moderator weist auf die bevorstehende Debatte im Nationalrat hin. Deshalb habe der "Kassensturz" - so der Moderator weiter - drei Politiker konkret zu ihrer Haltung gefragt, insbesondere zum Vorschlag, die Versicherungsbedingungen einseitig zu ändern.

Damit wird der zweite Teil des Fernsehbeitrags angekündigt, in welchem Interviews mit der FDP-Nationalrätin Christa Markwalder (Legal Counsel bei einem Versicherungskonzern), dem BDP-Nationalrat Lorenz Hess (Verwaltungsratspräsident einer Versicherungsgesellschaft) und der SP-Nationalrätin Prisca Birrer-Heimo (Präsidentin der Stiftung für Konsumentenschutz) ausgestrahlt werden. Christa Markwalder äussert sich insbesondere zu Art. 35 E-VVG und der Möglichkeit der Versicherer, Vertragsbedingungen nachträglich einseitig zu ändern (vgl. E. 5.1.2 hiavor). Sie weist darauf hin, dass einseitige Vertragsänderungen bereits nach der im Zeitpunkt der Ausstrahlung der Sendung bestehenden Praxis möglich seien, und zwar nicht nur im Versicherungsbereich, sondern auch bei Banken und Telekommunikationsunternehmen. Die Formulierung von Art. 35 E-VVG im Gesetzesentwurf bezeichnet sie jedoch als "verunglückt" und gibt an, sie bzw. ihre Fraktion wolle - entgegen der in der Kommission geäusserten Auffassung - die strittige Bestimmung streichen und bei der geltenden Rechtslage bleiben.

In seinem Schlusswort weist der Moderator erneut auf die bevorstehende Debatte im Nationalrat hin und informiert die Zuschauer, dass die Interessenbindungen der Parlamentarier in Bezug auf Versicherungen auf der Internetseite der Sendung verfügbar seien.

E. 5.2

Die Vorinstanz erachtet das Sachgerechtigkeitsgebot in verschiedener Hinsicht als verletzt und kommt zum Schluss, dass die festgestellten Mängel die Meinungsbildung des Publikums insgesamt erheblich beeinträchtigt hätten (vgl. E. 6.5-6.11 des angefochtenen Entscheids).

E. 5.2.1

Zunächst sei im Rahmen der Anmoderation die geltende Rechtslage in unzutreffender Weise dargestellt worden. Die Einleitung des Moderators vermittele den Eindruck, dass zum Zeitpunkt der Ausstrahlung einseitige Vertragsänderungen generell nicht möglich gewesen, nun aber solche von den privaten Versicherungen im Gesetzesentwurf durchgesetzt worden seien. Daran ändere auch der Umstand nichts, dass Nationalrätin Christa Markwalder diese im zweiten Teil eigentlich korrekt zusammengefasst habe.

E. 5.2.2

Irreführend sei zudem die Aussage - so die Vorinstanz weiter - wonach in Art. 35 E-VVG das stehe, was die Versicherer gewollt hätten. Anders als es der Beitrag suggeriere, habe der Beschwerdegegner in seiner Stellungnahme zum Vernehmlassungsentwurf vom 27. Oktober 2016 keine Bestimmung im Sinne von Art. 35 E-VVG vorgeschlagen. Zwar habe er den Vorschlag eines grundsätzlichen Verbots einseitiger Anpassungen allgemeiner Versicherungsbedingungen abgelehnt, doch habe er argumentiert, dass Bedingungsänderungsklauseln, wie sie auch in anderen Branchen bestünden, weiterhin möglich sein sollten.

Ferner habe es die Redaktion gemäss der UBI unterlassen, einen relevanten Änderungsantrag des FDP-Nationalrats Giovanni Merlini zu erwähnen, welcher Art. 35 E-VVG aus der Vorlage streichen und das geltende Recht beibehalten wollte.

E. 5.2.3

Als irreführend erachtet die Vorinstanz zudem das Fallbeispiel zu Art. 45 E-VVG ("Fred fällt die Treppe hinunter"). Diese Konstellation, welche Leistungskürzungen bei Verletzung einer Obliegenheit betreffe (i.c. verspätete Schadensmeldung; vgl. E. 5.1.3 hiervor), tangiere primär andere Gesetze (UVG [SR 832.20] bzw. KVG [SR 832.10]) und sei nur im Zusammenhang mit ergänzenden Zusatzversicherungen VVG-relevant.

E. 5.2.4

Schliesslich kritisiert die UBI den Umstand, dass der Beschwerdegegner nicht angehört, und dass ihm kein Äusserungsrecht eingeräumt worden sei, obwohl im beanstandeten Beitrag erhebliche Vorwürfe gegen ihn erhoben worden seien. Sie kommt insgesamt zum Schluss, dass das Fairnessprinzip es geboten hätte, seinen Standpunkt in geeigneter Weise darzustellen.

E. 6

Die Beschwerdeführerin bringt vor, der beanstandete Fernsehbeitrag verletze weder das Sachgerechtigkeitsgebot noch die journalistischen Sorgfaltspflichten, sondern bewege sich innerhalb der Grenzen der verfassungsmässig garantierten Programmautonomie. Eine manipulative Wirkung sei weder mit Bezug auf das Hauptthema noch in Einzelpunkten oder in seiner Gesamtwirkung zu erblicken.

Zu prüfen ist somit, ob die vorliegend umstrittene Sendung das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt.

E. 6.1

Vorab ist festzuhalten, dass der strittige Beitrag im Rahmen des wöchentlichen Magazins "Kassensturz" ausgestrahlt wurde. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, dürfte es den Zuschauern in der Deutschschweiz bekannt sein, dass die Sendung sich für Konsumentenangelegenheiten einsetzt und die behandelten Themen aus der Optik der

Konsumenten kritisch beleuchtet. Der "anwaltschaftliche" Stil ist für das Publikum erkennbar. Der vorliegend beanstandete Beitrag weicht nicht vom sonst üblichen Charakter dieses Programms ab.

Die Teilrevision des VVG, welche Gegenstand der Sendung bildet, war gemäss dem angefochtenen Entscheid bereits Thema eines am 17. August 2018 ausgestrahlten Beitrags. Vor diesem Hintergrund ist mit der Vorinstanz davon auszugehen, dass beim Publikum ein gewisses Vorwissen in dieser Sache vorhanden war; angesichts der Komplexität des Gesetzgebungsverfahrens als solchen und des Umstandes, dass vorwiegend juristische Fragen angesprochen wurden, dürfte dieses jedoch nicht allzu gross gewesen sein (vgl. auch E. 5.3 des angefochtenen Entscheids).

E. 6.2

Zu prüfen ist zunächst, ob das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt wird, weil in der Anmoderation unerwähnt bleibt, dass einseitige Vertragsänderungen bereits nach der damals (und heute noch) geltenden Rechtslage erlaubt waren (vgl. E. 5.2.1 hiervor).

E. 6.2.1

Der Moderator kündigt den Beitrag wie folgt an: "Wenn zwei Parteien etwas abmachen, dann gilt das. Da kann nicht die eine Seite plötzlich kommen und sagen, ja, ich will jetzt etwas anderes. Das ist eine der fundamentalen Regeln unseres Zusammenlebens und unserer Rechtsordnung - eine absolute Selbstverständlichkeit." Anschliessend werden im Studio die Buchstaben "VVG" eingeblendet und der Moderator fährt fort: "Die privaten Versicherungen allerdings, die wollen, dass dies für sie nicht gilt. Sie wollen, dass Versicherungsverträge, die [sie] zum Beispiel mit Ihnen [der Moderator zeigt in Richtung der Zuschauer] abgeschlossen haben, einseitig, das heisst ohne Ihr Einverständnis, ändern können. So steht es im Entwurf fürs neue Vertragsversicherungsgesetz". Es folgt der Hinweis, dass der Entwurf "konsumentenfeindliche" Bestimmungen, darunter die Möglichkeit einseitiger Vertragsänderungen, enthalte, und dass der Nationalrat in der darauf folgenden Woche darüber debattieren werde.

E. 6.2.2

Die Beschwerdeführerin legt überzeugend dar, dass Sinn und Zweck einer Anmoderation grundsätzlich darin besteht, das Thema der Sendung in knappen, verständlichen Worten zu erläutern und zugleich die Neugier der Zuschauer zu wecken. Dabei liegt es auf der Hand, dass detaillierte Ausführungen zum Thema einer Sendung oder - wie hier - Hinweise auf juristische Besonderheiten über den Rahmen einer solchen Einführung hinausgehen würden.

Ferner ist mit der Beschwerdeführerin davon auszugehen, dass mit der Anmoderation vorliegend nicht bezweckt wird, die geltende Rechtslage mit Bezug auf einen bestimmten Sachverhalt zu erläutern; als wahrscheinlicher erscheint, dass der Moderator den Grundsatz "pacta sunt servanda", wonach gültig zustande gekommene Verträge so zu erfüllen sind, wie sie vereinbart worden sind, soweit die Parteien nicht einvernehmlich eine neue Regelung treffen (vgl. den im vorinstanzlichen Entscheid zitierten BGE 135 III 1 E. 2.4 S. 9 f.) als "Aufhänger" benutzt, um in das Thema der Sendung einzuführen. Dass er sich - namentlich zwecks besserer Verständlichkeit - darauf beschränkt, den Grundsatz der Vertragstreue zu nennen, ohne die möglichen Ausnahmen (vgl. dazu den von der UBI zitierten BGE 135 III 1 E. 2.5 und 2.6 S. 10 f.) zu erwähnen, ist nicht zu beanstanden; dies

liegt im Rahmen des journalistischen Spielraums.

Nach der Einleitung wird für die Zuschauer deutlich, dass der Schwerpunkt des strittigen Beitrags auf der Revision des Vertragsversicherungsgesetzes liegt, welche demnächst im Parlament beraten werden sollte und aus der Sicht der Redaktion "konsumentenfeindliche" Bestimmungen zum Inhalt hat, darunter auch die (erweiterte) Möglichkeit einseitiger Vertragsänderungen durch die privaten Versicherungen.

E. 6.2.3

Ein Hinweis darauf, dass einseitige Vertragsänderungen bereits nach der Rechtslage im Zeitpunkt der Ausstrahlung der Sendung - unter bestimmten Voraussetzungen - möglich waren, und dass mit Art. 35 E-VVG folglich keine völlig neue Regelung eingeführt werden sollte, hätte zweifelsohne im Interesse der unverfälschten Meinungsbildung des Publikums gelegen. Massgebend für die Beurteilung des Sachgerechtigkeitsgebots ist jedoch der Gesamteindruck (vgl. Urteil 2C_386/2015 vom 9. Mai 2015 E. 4.3.3; vgl. auch E. 4.3 hiervor).

Vorliegend fasst Nationalrätin Christa Markwalder im zweiten Teil der Sendung die Rechtslage insofern korrekt zusammen, als sie ausdrücklich auf die in einzelnen Branchen bereits bestehende Praxis hinweist, Verträge einseitig zu ändern. Wie die Beschwerdeführerin zu Recht ausführt, geht dieses Interview, welches kurz nach der Hälfte der Sendezeit ausgestrahlt wird, im Gesamtkontext der zweiteiligen Sendung nicht unter.

Es kann somit nicht gesagt werden, dass durch die Nichterwähnung dieses Umstandes in der Anmoderation und im ersten Teil der Sendung in manipulativer Weise ein für die Meinungsbildung des Publikums zentraler Aspekt verschwiegen worden sei. Eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots liegt nicht vor.

E. 6.3

Weiter ist zu prüfen, ob die Darstellung der Rolle des Beschwerdegegners bei der Revision des Vertragsversicherungsgesetzes, wie von der Vorinstanz erwogen, irreführend ist (vgl. E. 5.2.2 hiervor).

E. 6.3.1

Zunächst ist festzuhalten, dass der Beschwerdegegner nur im Rahmen des als "Trauerspiel" bezeichneten Filmberichts, welcher in Form eines Theaterstücks dargestellt wird, ausdrücklich genannt wird. Dort erhält er die Rolle des "Einflüsterers" von Bundesrat Ueli Maurer. Ferner kommt im Titel der Sendung der Begriff "Versicherungslobby" vor, welcher auch von Nationalrätin und Präsidentin der Stiftung für Konsumentenschutz Prisca Birrer-Heimo im zweiten Teil der Sendung verwendet wird. Es kann jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass das Publikum den Beschwerdegegner mit der "Versicherungslobby" oder den privaten Versicherungen schlechthin gleichsetzt.

E. 6.3.2

Der Vorinstanz ist insoweit beizupflichten, als der Beschwerdegegner in der beanstandeten Sendung teilweise in ein negatives Licht gestellt wird. Während das Wort "Lobby" - hier verstanden als Interessengruppe, die versucht, die Entscheidungen von Abgeordneten zu beeinflussen (Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 8. Aufl. 2015) - nicht

per se abwertend ist, kann der Begriff "Einflüsterer" auch negativ besetzt sein: Es handelt sich um eine Substantivbildung vom Verb "einflüstern", welchem auch die Bedeutung von

"heimlich, verstohlen einreden" zukommen kann (Duden, Deutsches Universalwörterbuch, a.a.O.). Sodann muss das "Volk" im besagten Theaterstück das Logo des Beschwerdegegners "schlucken", womit er quasi zum Gegenspieler des Volkes stilisiert wird. Schliesslich wird suggeriert, dass der Beschwerdegegner den strittigen Art. 35 E-VVG selbst geschrieben habe. Dadurch kann beim Zuschauer der Eindruck entstehen, dass der Beschwerdegegner an der Änderung des Vorentwurfs zu Ungunsten der Konsumenten massgeblich beteiligt gewesen sei.

E. 6.3.3

Entgegen dem, was die getroffene Wortwahl zunächst suggeriert, ergibt sich aus der beanstandeten Sendung klar, dass die behauptete Einflussnahme des Beschwerdegegners auf den Bundesrat einzig aus seiner Beteiligung am Vernehmlassungsverfahren zur beabsichtigten Gesetzesrevision abgeleitet wird. Darüber hinausgehende Kritik am Beschwerdegegner wird nicht geäussert. Auch sind keine Hinweise darauf ersichtlich, dass die Redaktion dem Beschwerdegegner vorwirft, sich "heimlich" an den Bundesrat gewandt zu haben, um seine Anliegen durchzusetzen. Vor diesem Hintergrund ist für das Publikum erkennbar, dass es sich beim Begriff "Einflüsterer" um eine überspitzte Formulierung handelt. Zudem dürfte der interessierte Zuschauer mit dem Gesetzgebungsverfahren zumindest insoweit vertraut sein, als er weiss, dass verschiedene wirtschaftliche oder politische Akteure eingeladen werden, sich am Vernehmlassungsverfahren zu beteiligen, und in diesem Rahmen versuchen, ihre Anliegen einzubringen. Ebenso kann vorausgesetzt werden, dass sich das Publikum bewusst ist, dass Vernehmlassungsteilnehmer nicht zu den Entscheidungsträgern gehören; diese Rolle kommt dem Bundesrat und dem Parlament zu.

E. 6.3.4

Sodann entspricht es den Tatsachen, dass der Beschwerdegegner im Oktober 2016 eine sehr umfangreiche Stellungnahme zur hier interessierenden Teilrevision des Versicherungsvertragsgesetzes eingereicht hat. Anders als im Beitrag suggeriert, trifft es zwar nicht zu, dass er den strittigen Art. 35 E-VVG selbst vorgeschlagen hätte. Seiner Vernehmlassungsantwort lässt sich jedoch klar entnehmen, dass er die im Vorentwurf vorgeschlagene Bestimmung, wonach einseitige Vertragsänderungen verboten werden sollten, ablehnte. Stattdessen schlug er vor, dass Versicherungsunternehmen auch künftig die Möglichkeit haben sollten, den Vertragsbestand mittels Bedingungsänderungsklauseln veränderten Gegebenheiten anzupassen. Zudem verwies er auf die bereits zu jenem Zeitpunkt bestehende Praxis, wonach Versicherungsnehmer bei entsprechenden Vertragsänderungen über ein Kündigungsrecht verfügten.

Der strittige Art. 35 E-VVG, welcher einseitige Vertragsänderungen durch die Versicherungsunternehmen zulies, zugleich aber den Versicherungsnehmern ein Kündigungsrecht einräumte, deckt sich grundsätzlich mit den vom Beschwerdegegner formulierten Vorschlägen. Es kann daher davon ausgegangen werden, dass der Bundesrat die Stellungnahme des Beschwerdegegners bei der Überarbeitung des Vernehmlassungsentwurfs berücksichtigt hat.

Zwar trifft es zu, dass sich neben dem Beschwerdegegner auch andere Vernehmlassungsteilnehmer gegen den Vorentwurf gewehrt hatten und die Erwähnung dieses Umstandes geeignet gewesen wäre, die Rolle des Beschwerdegegners bei der Entstehung von Art. 35 E-VVG zu relativieren; dass die Beschwerdeführerin nicht alle Stellungnahmenerwähnt, sondern sich auf die Position des Beschwerdegegners fokussiert,

erscheint jedoch nachvollziehbar, zumal das Versicherungsvertragsgesetz in erster Linie die Beziehungen zwischen Versicherten und privaten Versicherungen betrifft und der Beschwerdegegner unbestrittenermassen zahlreiche Änderungsanträge gestellt hatte.

E. 6.3.5

Es ist somit festzuhalten, dass dem interessierten Zuschauer - trotz gewisser redaktioneller Unvollkommenheiten - möglich ist, sich ein unverfälschtes Bild über die Rolle des Beschwerdegegners im vorliegend interessierenden Gesetzgebungsverfahren zu machen. Eine Irreführung oder Täuschung des Publikums diesbezüglich liegt nicht vor. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass sich der Direktor des Beschwerdegegners gemäss der UBI im April 2019 und somit mehr als zwei Jahre nach Einreichung der erwähnten Vernehmlassungsantwort für die Streichung von Art. 35 E-VVG aussprach (vgl. E. 6.10 des angefochtenen Entscheids; vgl. dazu auch E. 6.6.3 hiernach).

E. 6.4

Nicht zu beanstanden ist weiter, dass die Redaktion es unterlässt, den Änderungsantrag von FDP-Nationalrat Giovanni Merlini auf Streichung von Art. 35 E-VVG zu erwähnen.

In der Sendung werden die Standpunkte der grösseren Parteien knapp dargelegt und es wird ausdrücklich erwähnt, dass bei der FDP, wie auch bei der SVP, ein Umdenken stattzufinden scheine. So führt der Moderator zunächst aus, es komme "Bewegung in das Geschäft" und leitet sodann zum Interview mit FDP-Nationalrätin Christa Markwalder über, die unter anderem angibt, ihre Fraktion sei nun für die Beibehaltung der heutigen Praxis und die Streichung von Art. 35 E-VVG. Damit ist klar, dass die FDP-Fraktion im Zeitpunkt der Ausstrahlung der Sendung für die Streichung der strittigen Bestimmung einzutreten beabsichtigte. Mit diesen Informationen ist das Publikum in der Lage, sich ein sachgerechtes Bild über die bevorstehende parlamentarische Debatte zu machen. Wie bereits erwähnt, ist das Sachgerechtigkeitsgebot nicht schon dann verletzt, wenn in der Diskussion gewisse Aspekte, die mit dem behandelten Thema zusammenhängen, nicht erwähnt werden (BGE 139 II 519 E. 4.2 S. 524; Urteil 2C_139/2011 vom 19. Dezember 2011 E. 3.2 und 3.3, in: sic! 4/2012 S. 251). Auch liegt auf der Hand, dass in einer knapp 15-minütigen Sendung nicht alle Aspekte, die mit einem Thema verbunden sind, (vertieft) behandelt werden können. In der Sendung kommt deutlich zum Ausdruck, dass die im bundesrätlichen Entwurf vorgesehenen Änderungen kontrovers sind, und dass bei den bürgerlichen Parteien, die den Entwurf in der Kommission noch unterstützt hatten, ein Umdenken stattgefunden hat. Insofern ist klar, dass das Schicksal der Vorlage im Zeitpunkt der Ausstrahlung der Sendung noch offen ist.

E. 6.5

Entgegen der Auffassung der UBI verletzt auch das Beispiel "Fred fällt die Treppe hinunter" (vgl. E. 5.1.3 und 5.2.3 hiervor) das Sachgerechtigkeitsprinzip nicht. Dieses Beispiel bezieht sich auf Art. 45 E-VVG, welcher die Kürzung bzw. die Verweigerung von Leistungen bei Verletzung einer Obliegenheit seitens des Versicherten zum Gegenstand hatte. Die Bestimmung sah in solchen Fällen die Möglichkeit von Leistungskürzungen vor, soweit der Versicherte nicht beweisen konnte, dass der Schaden auch sonst eingetreten wäre.

Zwar trifft es zu, wie die Vorinstanz ausführt, dass bei Unfällen primär andere Gesetze (UVG oder KVG) tangiert sind. Das VVG kann jedoch (auch) relevant sein, wenn der

Betroffene eine private Zusatzversicherung abschliesst (so auch die UBI, vgl. E. 6.8 des angefochtenen Entscheids). Für den Zuschauer ist von Beginn der Sendung an klar, dass der Beitrag nur von privaten Versicherungen und nicht von Sozialversicherungen handelt. Hinweise auf einen allfälligen Themenwechsel im Laufe der Sendung liegen nicht vor. Für das Publikum besteht somit kein Anlass zur Annahme, dass das strittige Beispiel auch Leistungskürzungen nach den Sozialversicherungsgesetzen betrifft. Zudem ist mit der Beschwerdeführerin davon auszugehen, dass das Vorwissen der Zuschauer betreffend das Vorliegen verschiedener Arten von Kranken- und Unfallversicherungen eher gross sein dürfte. Der Vorwurf der UBI, das Beispiel sei irreführend, ist somit unbegründet.

E. 6.6

Schliesslich stellt sich die Frage, ob der Umstand, dass dem Beschwerdegegner kein Anhörungsrecht gewährt wurde, das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt (vgl. E. 5.2.4 hiervoor).

E. 6.6.1

Wie bereits ausgeführt, entbindet die anwaltschaftliche Berichterstattung den Veranstalter nicht davon, unter anderem Gegenstandspunkte in fairer Weise darzulegen. Nach der Rechtsprechung müssen Betroffene mit der gegen sie erhobenen Kritik bzw. dem "belastenden" Material konfrontiert und im (geschnittenen Beitrag) mit ihrem besten Argument gezeigt werden, wenn die Vorwürfe schwer wiegen (BGE 137 I 340 E. 3.2 S. 346; Urteil 2C_406/2017 vom 27. November 2017 E. 2.3; vgl. E 4.4 hiervoor). Dies kann namentlich der Fall sein, wenn die erhobene Kritik geeignet ist, die wirtschaftliche Existenz und den beruflichen Ruf des Betroffenen zu zerstören (vgl. Urteil 2C_542/2007 vom 19. März 2008 E. 5.2.2, in: sic! 9/2008 S. 617 ff.).

Vorliegend wird der Beschwerdegegner, wie bereits erwogen, als "Einflüsterer" des Bundesrats dargestellt und zum faktischen Gegenspieler des Volkes stilisiert, was geeignet ist, den Zuschauer negativ zu beeinflussen (vgl. E. 6.3 hiervoor). Ebenso wurde ausgeführt, dass der Beschwerdegegner lediglich im Rahmen des als "Trauerspiel" bezeichneten Filmbeitrags ausdrücklich erwähnt wird, und dass die in der Sendung geäusserte Kritik sich auf seine Rolle im Vernehmlassungsverfahren beschränkt. Danach kommt er im Beitrag nicht mehr ausdrücklich vor. Zwar wirft Prisca Birrer-Heimo im Interview dem Bundesrat vor, er habe auf Druck des "Versicherungslobbys" nachgegeben und das Gesetz wieder abgeschwächt, doch ist für den Zuschauer klar, dass sie ihre Auffassung als SP-Nationalrätin und Präsidentin der Stiftung für Konsumentenschutz vertritt. Auch der befragte Versicherungsexperte, Prof. Stefan Fuhrer, erwähnt den Beschwerdegegner nicht ausdrücklich, sondern bedauert, dass Bundesrat Maurer seine Vorschläge für ein konsumentenfreundlicheres Gesetz ignoriert habe. Bei einer Gesamtwürdigung der beanstandeten Sendung ist zudem ersichtlich, dass nicht der Beschwerdeführer, sondern die bevorstehende Debatte im Nationalrat im Zentrum der Sendung steht.

E. 6.6.2

Die Kritik am Beschwerdeführer wird sodann im Rahmen des zweiten Teils der Sendung durch die Interviews von FDP-Nationalrätin Christa Markwalder und BDP-Nationalrat Lorenz Hess entschärft, auch wenn es zutrifft, dass sich keiner von beiden im Namen des Beschwerdeführers äussert.

So führt Christa Markwalder wiederholt aus, dass kein Versicherer ein Interesse daran habe, Kunden zu verlieren. Betreffend die Möglichkeit von Leistungskürzungen gibt sie an, es sei auch im Interesse der Versicherungsgesellschaften, ihre Kunden zufriedenzustellen und sie im Schadenfall zu begleiten. Auch Lorenz Hess hält fest, dass die Versicherungsgesellschaften nicht gegen ihre Kunden seien; vielmehr müssten ein System und gesetzliche Regelungen geschaffen werden, wo beide miteinander gut "geschäften" könnten. Auf die Frage, wie derart konsumentenfeindliche Vorschläge überhaupt in einen solchen Gesetzesentwurf hineinkommen könnten, antwortet er sodann, dass jeweils von verschiedenen Seiten Kräfte auf einen solchen Entwurf einwirkten und fährt fort: "Hier ist natürlich anzumerken, dass auch die Departementsleitung gewechselt hat, das prägt eine solche Politik oder eine solche Vorlage. Im Parlament hat es auch eine Verschiebung nach rechts gegeben". Auch dadurch wird die Rolle des Beschwerdegegners im Vernehmlassungsverfahren relativiert und die Rolle des Bundesrats in den Vordergrund gestellt.

E. 6.6.3

Dem Beschwerdegegner ist beizupflichten, dass im beanstandeten Beitrag ein negatives Bild von ihm bzw. den privaten Versicherern gezeichnet wird. Mit Blick auf die Grundsätze der Fairness und der Transparenz wäre es allenfalls wünschenswert gewesen, seinen Standpunkt zusätzlich in geeigneter Weise darzustellen, etwa mit einem Hinweis auf das von ihm erwähnte Interview seines Direktors vom 25. April 2019, in welchem er sich für die Streichung von Art. 35 E-VVG ausspricht. Dies hätte zu einer ausgewogenen Berichterstattung beigetragen. Der strittige Beitrag überzeugt in diesem Punkt nicht in jeder Hinsicht.

E. 6.6.4

Dennoch verletzt die beanstandete Sendung bei einer Gesamtwürdigung die programmrechtlichen Mindestanforderungen (vgl. E. 4.5 hiervor) auch in dieser Hinsicht nicht: Dem Beschwerdegegner wird im Wesentlichen vorgeworfen, anlässlich der Vernehmlassung mittels mehrerer Anträge versucht zu haben, verschiedene, aus der Sicht der Redaktion "konsumentenfeindliche" Änderungen der strittigen Vorlage zu erwirken. Diese Kritik wird allerdings im Rahmen der im zweiten Teil der Sendung ausgestrahlten Interviews teilweise entschärft. Auch entspricht es den Tatsachen, dass sich der Beschwerdegegner in seiner Stellungnahme namentlich gegen die Einführung eines Verbots einseitiger Vertragsänderungen ausgesprochen hatte (vgl. E. 6.3.4 hiervor). Vor diesem Hintergrund wiegt die an ihm geäußerte Kritik nicht derart schwer, dass er - mit Blick auf das Sachgerechtigkeitsgebot - zwingend hätte damit konfrontiert werden müssen. Insbesondere ist nicht ersichtlich und wird auch nicht konkret dargetan, dass er dadurch wirtschaftliche Nachteile oder allenfalls einen Reputationsschaden erleiden musste (vgl. E. 6.6.1 hiervor).

Sodann steht nicht der Beschwerdegegner, sondern das Gesetzgebungsverfahren betreffend die Teilrevision des VVG im Zentrum der Sendung. Für das Publikum sind sowohl der pointiert anwaltschaftliche Fokus zu Gunsten der Versicherten als auch der Umstand, dass die Vorlage im Zeitpunkt der Ausstrahlung noch nicht beschlossen worden war, deutlich erkennbar. So hält der Moderator bereits in der Einleitung fest: "Deshalb beobachten wir vom "Kassensturz" ganz genau, was unsere Volksvertreterinnen und Volksvertreter mit dieser Vorlage machen. Der Nationalrat debattiert nächste Woche".

Zu Gunsten der Beschwerdeführerin ist schliesslich darauf hinzuweisen, dass der Verzicht auf eine Anhörung des Beschwerdegegners im vorliegenden Fall im Einklang mit dem von ihr zitierten Ratgeber des Schweizer Presserats steht, wonach bei Kritik, die sich - wie vorliegend - auf amtliche Quellen stützt (i.c. Vernehmlassungsunterlagen), eine Anhörung unterbleiben kann, sofern keine weiteren Vorwürfe bzw. alten Vorwürfe in einen anderen Zusammenhang gestellt werden (vgl. PETER STUDER/MARTIN KÜNZI, So arbeiten Journalisten fair - Was Medienschaffende wissen müssen, 2. Aufl. 2017, S. 78). Vorliegend werden keine zusätzlichen Vorwürfe erhoben. Entgegen der Ansicht des Beschwerdegegners gelten diese Grundsätze nicht nur mit Bezug auf eigentliche Zitate.

E. 6.6.5

Vor diesem Hintergrund war es im konkreten Fall für die Meinungsbildung in Bezug auf das Thema der Sendung entbehrlich, dem Beschwerdegegner ein Äusserungsrecht einzuräumen. In diesem Zusammenhang ist auch darauf hinzuweisen, dass die Programmaufsicht in erster Linie dem Schutz der unverfälschten Willens- und Meinungsbildung der Öffentlichkeit und nicht der Durchsetzung privater Anliegen dient (vgl. BGE 137 I 340 E. 4.6 S. 350; 134 II 260 E. 6.2 S. 262; 132 II 290 E. 3.2.3 S. 296 f.; Urteil 2C_778/2019 vom 28. August 2020 E. 3.2).

E. 7.1

Zusammengefasst ergibt sich, dass der umstrittene Beitrag nicht in jeder Hinsicht überzeugt bzw. in Bezug auf die Rolle des Beschwerdegegners differenzierter hätte gestaltet werden können. Dies genügt nach der Rechtsprechung jedoch nicht, um ein aufsichtsrechtliches Einschreiten seitens der UBI zu rechtfertigen (vgl. E. 4.5 hiervor). Eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots liegt nicht vor. Die Beschwerde der SRG erweist sich daher als begründet und ist gutzuheissen. Der Entscheid der UBI vom 31. Januar 2020 wird aufgehoben.

E. 7.2

Für das bundesgerichtliche Verfahren werden keine Kosten erhoben (Art. 66 Abs. 1 und 4 BGG ; vgl. Urteil 2C_59/2010 vom 2. Juni 2010 E. 3). Der im Programmbereich mit öffentlichen Aufgaben betrauten Beschwerdeführerin ist keine Parteientschädigung geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG ; BGE 134 II 260 , nicht. publ. E. 8, mit Hinweisen).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.