



2C_871/2022

Urteil vom 28. August 2024
II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

Bundesrichterin Aubry Girardin, Präsidentin,
Bundesrichter Donzallaz, Bundesrichterin Hänni,
Bundesrichterin Ryter, Bundesrichter Kradolfer,
Gerichtsschreiber Hongler.

Verfahrensbeteiligte

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft,
Beschwerdeführerin,

gegen

A. _____,
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Radio SRF 1, Stellungnahme des Bundesrats vom
25. April 2022 zur eidgenössischen Volksabstimmung
bezüglich der Übernahme der EU-Verordnung über die
Europäische Grenz- und Küstenwache,

Beschwerde gegen den Entscheid b.919 der
Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und
Fernsehen (UBI) vom 1. September 2022.

Sachverhalt:

A.

A.a Das Radio SRF strahlte am 25. April 2022 im ersten Programm um 12.15 Uhr die Ansprache von Bundesrat Ueli Maurer zur am 15. Mai 2022 stattfindenden eidgenössischen Volksabstimmung zur Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Beteiligung der Schweiz am Ausbau von Frontex; nachfolgend: "Frontex-Vorlage") aus.

A.b Die Ansprache dauerte insgesamt rund vier Minuten und hatte (zusammengefasst) den folgenden Inhalt:

Der Moderator kündigte die Bundesratsansprache mit dem Hinweis an, dass in etwas mehr als zwei Wochen Volksabstimmungen stattfänden, unter anderem auch über die Frontex-Vorlage. Daraufhin ergriff Bundesrat Maurer das Wort. In seiner Ansprache hob Bundesrat Maurer hervor, dass die Beteiligung am Ausbau von Frontex für die Sicherheit der Schweiz von zentraler Bedeutung sei. Frontex unterstütze die Schengen-Staaten bei der systematischen Kontrolle der Aussengrenzen. Die Migrationskrise 2015 habe jedoch die Mängel deutlich gemacht, weshalb Frontex finanziell und personell besser auszustatten sei. Bundesrat Maurer verwies anschliessend auf die personellen und finanziellen Folgen, welche die Beteiligung an Frontex bis 2027 für die Schweiz zur Folge hätte. Gegen den Ausbau sei das Referendum ergriffen worden, weil Frontex aus Sicht der Gegnerschaft für Menschenrechtsverletzungen an den Grenzen Europas mitverantwortlich sein soll. Wichtig sei deshalb zu wissen, dass mit dem Ausbau von Frontex explizit der Schutz der Grundrechte gestärkt werde. Bundesrat Maurer hob weitere Vorteile hervor, wie das freie Reisen innerhalb des Schengen-Raums und die stärkere Unterstützung bei der Rückkehr von ausreisepflichtigen Personen. Er skizzierte danach die Auswirkungen bei einer Ablehnung der Vorlage, namentlich den drohenden Ausschluss aus Schengen-Dublin und die damit verbundenen schwerwiegenden Folgen für die Sicherheit. So hätten die Behörden keinen Zugriff mehr auf das europäische Fahndungssystem SIS, die Asylgesuche würden dramatisch steigen, Reisende und Waren müssten an der Grenze systematisch kontrolliert werden und für Touristen, namentlich aus Asien, müsste eine Visa-Pflicht eingeführt werden, was zu Einbussen im Tourismus führen würde. Insgesamt müsste mit hohen Kosten für die schweizerische Volkswirtschaft gerechnet werden. Bundesrat Maurer

schloss seine Ansprache mit der Empfehlung von Bundesrat und Parlament, die Vorlage anzunehmen.

A.c Am 15. Mai 2022 kam die Vorlage zur Beteiligung der Schweiz am Ausbau von Frontex zur Abstimmung; sie wurde von der Stimmbevölkerung mit 71.5% Ja-Stimmenanteil angenommen.

B.

Mit Eingabe vom 11. Mai 2022 erhob A._____ Beschwerde gegen die Sendung vom 25. April 2022 bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Der Beschwerde lagen ein Bericht der Ombudsstelle vom 27. April 2022 sowie eine Liste mit den Angaben und Unterschriften von 22 Personen, welche die Beschwerde unterstützten, bei. Mit Entscheid vom 1. September 2022 hiess die UBI die Beschwerde einstimmig gut, wobei sie die SRG aufforderte, sie innert 60 Tagen nach Eröffnung des Entscheids beziehungsweise innert 30 Tagen nach Eintritt der Rechtskraft über die im Sinne von Art. 89 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 und 2 RTVG getroffenen Vorkehren zu unterrichten.

C.

Die SRG erhebt mit Eingabe vom 25. Oktober 2022 Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht. Sie beantragt, den Entscheid der UBI vom 1. September 2022 aufzuheben und festzustellen, dass die am 25. April 2022 um 12.15 Uhr im Radio SRF 1 ausgestrahlte Ansprache von Bundesrat Ueli Maurer zur eidgenössischen Volksabstimmung hinsichtlich der Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache das Vielfaltsgebot im Sinne von Art. 4 Abs. 4 RTVG nicht verletzt habe.

Die UBI hat sich vernehmen lassen und beantragt die Abweisung der Beschwerde. A._____ hat sich nicht vernehmen lassen. Die SRG hat in Kenntnis der Vernehmlassung der UBI repliziert.

Erwägungen:

1.

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; vgl. BGE 135 II 430 E. 1.1; Urteil 2C_112/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 1.1). Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft ist als Veranstalterin des beanstandeten Radiobeitrags wegen des mit dem Entscheid der UBI verbundenen Eingriffs in ihre Programmautonomie hierzu legitimiert (Art. 89 Abs. 1 BGG; vgl. BGE 131 II 253 E. 1.1; Urteil 2C_112/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 1.1).

Da auch alle übrigen Sachurteilsvoraussetzungen gegeben sind (Art. 42, Art. 90 und Art. 100 Abs. 1 BGG), ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

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; 133 II 249 E. 1.4.1). 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; 139 I 229 E. 2.2). Diese qualifizierte Rüge- und Begründungspflicht 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; 133 II 249 E. 1.4.2).

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).

3.

Umstritten ist, ob die SRG mit der Ausstrahlung der Bundesratsansprache vom 25. April 2022 hinsichtlich der Frontex-Vorlage vom 15. Mai 2022 auf Radio SRF 1 das Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG verletzt hat.

3.1 Die UBI stellt sich im angefochtenen Entscheid im Wesentlichen auf den Standpunkt, dass die Ausstrahlung der Bundesratsansprachen den aus dem Vielfaltsgebot von Art. 4 Abs. 4 RTVG abgeleiteten besonderen Anforderungen für abstimmungsrelevante Sendungen mit Bezug zu einem bevorstehenden Urnengang genügen müssen. Dabei spiele für die rundfunkrechtliche Beurteilung keine Rolle, dass die Bundesratsansprachen auf eine seit 1971 bestehende Tradition zurückgingen und in der Bevölkerung breit akzeptiert seien; insbesondere schliesse dies die Anwendung des Vielfaltsgebots nicht aus. Die Verbreitung der Bundesratsansprachen erfolge auf freiwilliger Basis, weshalb die SRG die programmrechtliche Verantwortung dafür trage und das Vielfaltsgebot zur Anwendung komme. Der Zeitpunkt und die Intensität der Stellungnahme bedingten eine strenge Anwendung des Vielfaltsgebots. Bundesrat Maurer habe in seiner Ansprache naturgemäss den Standpunkt von Bundesrat und Parlament vermittelt und – abgesehen von der Erwähnung des Hauptarguments der Gegnerschaft in einem Satz – die Vorteile einer Annahme der Vorlage respektive die Nachteile der Ablehnung dargelegt. Die Ausführungen seien parteilich und insgesamt unausgewogen gewesen. Radio SRF 1 habe dem Referendumskommittee keine gleichwertige Möglichkeit eingeräumt, seine Sichtweise darzulegen; der Moderator habe auch nicht auf andere Sendungen im Programm hingewiesen, in welchen die Sichtweise der ablehnenden Seite zum Ausdruck komme. Damit sei dem Prinzip der Chancengleichheit als wichtiger journalistischer Sorgfaltspflicht bei abstimmungsrelevanten Beiträgen nicht Genüge getan und das Vielfaltsgebot verletzt worden.

3.2 Die SRG ihrerseits argumentiert, das Vielfaltsgebot gemäss Art. 4 Abs. 4 RTVG sei im Licht von Art. 34 Abs. 2 BV verfassungskonform auszulegen und anzuwenden, wobei von ihr als Rundfunkveranstalterin nur der Schutz der freien Willensbildung und unverfälschten Stimmabgabe verlangt werde, mithin nicht mehr als von Behörden und anderen Trägern öffentlicher Aufgaben. Die Bundesratsansprachen würden wegen dessen Zusammensetzung und dessen verfassungsmässigen und gesetzlichen Informationspflichten den Anforderungen von Art. 34 Abs. 2 BV Genüge tun. Für die Zulässigkeit der Ausstrahlung der Bundesratsansprachen sei einzig relevant, ob Art. 34 Abs. 2 BV eingehal-

ten sei: sei das der Fall, verletze die SRG Art. 4 Abs. 4 RTVG nicht, auch wenn sie einem Referendumskomitee keinen gleichwertigen Sendeplatz zur Verfügung stelle. Bundesratsansprachen seien nach dem Willen des Gesetzgebers und der Stimmbevölkerung in der bisherigen Form zulässig. Schliesslich gelte die aus Art. 34 Abs. 2 BV folgende Pflicht, die verschiedenen politischen Lager angemessen und fair zu Wort kommen zu lassen, nicht absolut. Ungleichbehandlungen der verschiedenen Lager, Meinungen oder Kandidaten seien unter bestimmten Umständen auch vor Wahlen und Abstimmungen zulässig. Vorliegend seien die Voraussetzungen für eine Ungleichbehandlung erfüllt gewesen: die Ansprache habe sich auf sachliche und nichtdiskriminierende Gründe gestützt, und dem Gebot der Chancengleichheit, der Neutralität des Staates, der rechtsgleichen Verwirklichung der Wahl- und Abstimmungsfreiheit, dem Diskriminierungsverbot und dem Minderheitenschutz Rechnung getragen. Die Vorinstanz habe diese Voraussetzungen nicht geprüft, und damit Art. 4 Abs. 4 RTVG unrichtig angewendet. Zudem macht die SRG geltend, der angefochtene Entscheid verletze Art. 17 Abs. 1 und Art. 93 Abs. 3 BV: Der Eingriff in ihre Programmautonomie stütze sich auf keine genügende gesetzliche Grundlage ab und sei zudem zur Erfüllung des Eingriffsziels ungeeignet, nicht erforderlich, und unzumutbar.

4.

Vorliegend ist ein *rundfunkrechtlicher Entscheid* der UBI betreffend Äusserungen des Bundesrats im Vorfeld einer eidgenössischen Abstimmung zu beurteilen; fraglich ist zunächst, ob die Ausstrahlung von Bundesratsansprachen überhaupt unter den entsprechenden Bestimmungen des Rundfunkrechts (namentlich Art. 93 Abs. 2 BV und Art. 4 Abs. 4 RTVG) aufsichtsrechtlich überprüft werden kann.

4.1 Gemäss Art. 189 Abs. 4 BV können Akte der Bundesversammlung und des Bundesrates beim Bundesgericht nur angefochten werden, wenn ein Bundesgesetz dies vorsieht. In Bezug auf die Abstimmungsinformation durch den Bundesrat im Vorfeld von Abstimmungen hat das Bundesgericht diese Bestimmung bereits verschiedentlich konkretisiert: Nicht direkt anfechtbar sind namentlich die bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen (BGE 147 I 194 E. 4.1; 145 I 207 E. 1.5; 145 I 1 E. 5.1.1; Urteile 1C_684/2021 vom 15. März 2022 E. 4.2 f. [insbesondere auch zum sog. Abstimmungsbüchlein]; 1C_308/2021 vom 24. August 2021 E. 4.2); die Unanfechtbarkeit der Erläuterungen gilt im Grundsatz nicht nur für den Gesamtbundesrat, sondern erstreckt sich auch auf Äusserungen einzelner Bundesräte, soweit sie im Vorfeld von Volksabstimmungen in der politischen Diskussion im

Wesentlichen deren Inhalt wiedergeben (BGE 145 I 1 E. 5.1.1 mit Hinweisen; 138 I 61 E. 7.2). Ebenfalls nicht direkt anfechtbar sind sodann Abstimmungsvideos, welche von der Bundeskanzlei als Ergänzung der bundesrätlichen Abstimmungserläuterungen veröffentlicht werden, soweit sie mit den vom Bundesrat verabschiedeten Abstimmungserläuterungen übereinstimmen; dies liefe auf eine (unzulässige) Überprüfung der Abstimmungserläuterungen selbst hinaus (Urteil 1C_684/2021 vom 15. März 2022 E. 7.1). Nur in eng begrenzten Ausnahmekonstellationen können Äusserungen des Bundesrats bei der Beurteilung der allgemeinen Informationslage im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen und damit zusammenhängend der Wahrung der Abstimmungsfreiheit gemäss Art. 34 Abs. 2 BV mitberücksichtigt werden (vgl. BGE 147 I 194 E. 4.1; 145 I 207 E. 1.5; 138 I 61 E. 7). Diese Rechtsprechung wurde in Beschwerdeverfahren betreffend eidgenössische Abstimmungen entwickelt; sie bezieht sich nicht auf die vorliegend umstrittene rundfunkrechtliche Frage.

4.2 Für die rundfunkrechtliche Beurteilung ist entscheidend, ob und inwiefern die Ausstrahlung der SRG als Veranstalterin zuzurechnen ist; soweit die SRG frei darüber entscheidet, ob sie die Ansprache ausstrahlt, hat sie sich diesbezüglich an die rundfunkrechtlichen Vorgaben von Art. 4 RTVG zu halten:

Zwischen den Parteien ist grundsätzlich unbestritten, dass es sich bei der zu beurteilenden Ausstrahlung um eine redaktionelle Sendung im Sinn von Art. 2 Bst. c RTVG im konzessionierten Programm der SRG handelt. Die Bestimmung im aRTVG, wonach Veranstalter auf entsprechende Anordnung behördliche Erklärungen verbreiten oder einer Behörde angemessene Sendezeit einräumen mussten (Art. 6 Abs. 3 Bst. c aRTVG 1991), ist im Rahmen der Totalrevision des RTVG aufgehoben worden; die Ausstrahlung der Bundesratsansprachen erfolgt somit nicht mehr im Rahmen der Bekanntmachungspflichten der SRG (dazu Art. 8 RTVG 2006; vgl. die Botschaft vom 18. Dezember 2002 zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen [RTVG], BBl 2003 1674, Ziff. 2.1.2.1.2). Auch die geltende Konzession der SRG sieht keine Verpflichtung zur Ausstrahlung der Bundesratsansprachen vor Volksabstimmungen vor. Daraus ergibt sich, dass die Beschwerdeführerin die Bundesratsansprachen ohne entsprechende gesetzliche Verpflichtung ausstrahlt, und deshalb dafür grundsätzlich auch die programmrechtliche Verantwortung trägt. Der Entscheid über sowie die Art und Weise der *Ausstrahlung* der Bundesratsansprachen ist damit einer rundfunkrecht-

lichen Beurteilung grundsätzlich zugänglich, auch wenn die SRG keinen Einfluss auf den Inhalt der Ansprachen nehmen kann.

4.3 Dass der rundfunkrechtliche Beschwerdeweg offen steht, ergibt sich insbesondere auch aus den Materialien der Motion Golay (Motion 17.3901, "Für demokratische Gerechtigkeit bei Kampagnen zu Volksinitiativen") aus dem Jahr 2018. Die genannte Motion wollte den Bundesrat beauftragen, im Zusammenhang mit der offiziellen Stellungnahme der Regierung am Fernsehen für Gleichbehandlung zu sorgen. Sie verlangte, dass den Initiativ- und den Referendumskomitees bei Vorlagen, die dem Volk unterbreitet werden, jeweils gleich viel Redezeit gewährt werde. Nationalrat Golay zielte damit auf die Bundesratsansprachen ab. Die Motion wurde in der Abstimmung im Nationalrat am 7. März 2018 abgelehnt. Im Rahmen der dortigen Debatte begründete der Bundeskanzler die beantragte Abweisung der Motion auch damit, dass die SRG seit der entsprechenden Änderung des RTVG durch den Gesetzgeber (vorne E. 4.2) nicht mehr gesetzlich verpflichtet sei, auf Anordnung der Konzessionsbehörde behördliche Erklärungen zu verbreiten oder einer Behörde angemessene Sendezeit einzuräumen, um sich zu äussern. Seither handle es sich bei den Bundesratsansprachen um Sendungen, die von der SRG im Rahmen der publizistischen Freiheit aufgezeichnet und verbreitet würden; der Bundesrat nehme keinen Einfluss auf das Programm, die Veranstalter von Radio- und Fernsehprogrammen stünden unter dem Schutz der Meinungsäusserungs- und Medienfreiheit, und die Bundesverfassung garantiere die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen. Die SRG sei verpflichtet, die Meinungsvielfalt aller redaktionellen Sendungen fair zu respektieren. Falls sie von dieser Pflicht abweiche (respektive ein Initiativkomitee finde, es sei zu kurz gekommen) sei es die Aufgabe der UBI, die Nichteinhaltung von Fall zu Fall zu überprüfen (vgl. die Stellungnahme von Bundeskanzler Thurnherr in: AB 2018 N 284 f.).

4.4 Nach dem Gesagten kommt das Vielfaltsgebot auf die *Ausstrahlung* der Bundesratsansprachen zur Anwendung und ist diese einer bundesgerichtlichen Beurteilung unter *rundfunkrechtlichen* Gesichtspunkten zugänglich. Somit hat das Bundesgericht auch zu beurteilen, ob die vorliegend strittige Ausstrahlung der Bundesratsansprache von Bundesrat Maurer durch die SRG den Anforderungen von Art. 4 Abs. 4 RTVG entspricht (dazu nachfolgende E. 5 sowie insbesondere E. 6 zum diesbezüglich geltenden Massstab).

5.

Das Bundesgericht hat das Verhältnis zwischen der Programmautonomie der Beschwerdeführerin und dem Vielfaltsgebot von Art. 93 Abs. 2 BV sowie Art. 4 Abs. 4 RTVG bereits konkretisiert:

5.1 Gemäss 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. Nach Art. 93 Abs. 3 BV und dessen gesetzlicher Konkretisierung in Art. 6 RTVG gewährleistet die Verfassung Autonomie in der Programmgestaltung von Radio und Fernsehen. Der verfassungsrechtliche Schutz der Programmautonomie erstreckt sich auf den gesamten Prozess der Produktion und Ausstrahlung von Programmen. Im Rahmen des Leistungsauftrags ist es jedem Veranstalter erlaubt, sich kritisch mit den verschiedensten Bereichen des staatlichen, gesellschaftlichen, kulturellen und religiösen Lebens auseinanderzusetzen. Grundsätzlich gibt es kein Thema, das einer – allenfalls auch provokativen und polemischen – Darstellung am Fernsehen entzogen wäre (dazu insbesondere BGE 134 I 2 E. 3.2.1 mit Hinweisen; vgl. jüngst auch das Urteil 2C_859/2022 vom 20. September 2023 E. 5.1 [zu den entsprechenden Vorgaben von Art. 10 EMRK] sowie insbesondere E. 5.2 [zu Art. 17 Abs. 1 BV]).

5.2 Allerdings gilt die Programmautonomie nicht uneingeschränkt: So sieht Art. 93 Abs. 2 BV ausdrücklich vor, dass Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung beitragen, die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigen, und Ereignisse sachgerecht darstellen sowie die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen. Das Vielfaltsgebot von Art. 93 Abs. 2 BV wird in Art. 4 Abs. 4 RTVG gesetzlich konkretisiert. Unter dem Titel "Mindestanforderungen an den Programminhalt" verlangt die Bestimmung, dass konzessionierte Programme in der Gesamtheit ihrer redaktionellen Sendungen die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen. Entsprechend muss die Aufsichtsbehörde von Gesetzes wegen insbesondere dann in die Programmautonomie eingreifen, wenn die Grundprinzipien der pluralistischen Darstellung von Meinungen in einem Ausmass verletzt werden, das eine Verletzung der Sorgfaltspflicht der Programmveranstalter darstellt (vgl. BGE 134 I 2 E. 3.1 f.; 2C_859/2022 vom 20. September 2023 E. 5.3).

5.3 Dabei rechtfertigt sich ein aufsichtsrechtliches Eingreifen des Staates nur im Rahmen einer Interessenabwägung zwischen der Pro-

grammfreiheit des Veranstalters einerseits und der Informationsfreiheit des Publikums bzw. anderer verfassungsmässiger Rechte andererseits (BGE 134 I 2 E. 3.2.2 mit Hinweis; 133 II 136 E. 5.1; Urteil 2C_859/2022 vom 20. September 2023 E. 5.4). Eingriffe in die Rechtsstellung der (öffentlich-rechtlichen oder privaten) Rundfunkveranstalter sollen nicht über das hinausgehen, was zur Realisierung des Programmauftrags und des pluralistischen Wettbewerbs der Meinungen nötig erscheint. Die Programmaufsicht hat sich auf eine Rechtskontrolle zu beschränken und darf nicht in eine Fachaufsicht verfallen (BGE 134 I 2 E. 3.2.2; 131 II 253 E. 3.4 mit Hinweis; 122 II 471 E. 5). Eine rundfunkrechtlich relevante Sorgfaltspflichtverletzung liegt nicht schon dann vor, wenn im Nachhinein und losgelöst von jedem zeitlichen Druck festgestellt werden kann, dass ein Beitrag anders und überzeugender hätte gestaltet werden können, sondern nur, wenn die programmrechtlichen Mindestanforderungen bezüglich des Sachgerechtigkeits-, Transparenz- und Vielfaltsgebots bzw. des kulturellen Mandats verletzt worden sind (BGE 134 I 2 E. 3.2.2; 132 II 290 E. 2.2; 131 II 253 E. 2.3 und 3.4; Urteile 2C_859/2022 vom 20. September 2023 E. 5.4; 2C_432/2022 vom 31. Oktober 2022 E. 3.6 mit Hinweisen).

5.4 Das durch Art. 4 Abs. 4 RTVG gewährleistete Vielfaltsgebot will einseitige Tendenzen in der Meinungsbildung durch Radio und Fernsehen verhindern. Es verpflichtet das audiovisuelle Mediensystem als Ganzes, die politisch-weltanschauliche Vielfalt widerzuspiegeln, und bezieht sich primär auf die Programme in ihrer Gesamtheit (vgl. insb. BGE 134 I 2 E. 3.3.2; auch BGE 138 I 107 E. 2.1; 136 I 167 E. 2.1 und 3.2.1; vgl. auch: Urteil 2C_597/2023 vom 17. April 2024 E. 5.1).

Strenger gilt das Vielfaltsgebot aus staatspolitischen Gründen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen: In diesem Zusammenhang soll der Grundsatz verhindern, dass die öffentliche Meinungsbildung einseitig beeinflusst und das Wahl- oder Abstimmungsergebnis möglicherweise verfälscht wird; in diesem Kontext 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 138 I 107 E. 2.1 mit Hinweis auf die Rechtsprechung des EGMR zur Tragweite von Art. 10 EMRK bei einem radio- und fernsehrechtlichen Konzessionssystem; 136 I 167 E. 3.2.1; 134 I 2 E. 3.3.2; vgl. auch das Urteil 2C_859/2022 vom 20. September 2023 E. 5.5.1 mit Verweis auf die Publizistischen Leitlinien der Beschwerdeführerin). Der Entscheid der Stimmenden soll gestützt auf einen möglichst freien und

umfassenden Meinungsbildungsprozess erfolgen. Der rundfunkrechtliche Leistungsauftrag verlangt deshalb ebenfalls, dass Kandidaten und Parteien der Zugang zu den audiovisuellen Medien nach sachlichen Kriterien gewährt wird (zum Ganzen: BGE 136 I 167 E. 3.3.2; 134 I 2 E. 3.3.2; jeweils mit Hinweisen).

Bei der Beurteilung des Vielfaltsgebots in Bezug auf die Ausstrahlung der Bundesratsansprachen durch die SRG ist allerdings deren besonderem Charakter Rechnung zu tragen (vgl. dazu im Einzelnen die nachfolgende E. 6).

6.

Damit ist zu prüfen, ob die Ausstrahlung der Bundesratsansprache vom 25. April 2022 den Anforderungen des Vielfaltgebots (Art. 4 Abs. 4 RTVG; Art. 93 Abs. 2 BV) genügte.

6.1 Praxisgemäss prüft das Bundesgericht die Einhaltung des Vielfaltgebots bei Sendungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen anhand dreier rechtlicher Kriterien: Erstens, ob die zu beurteilende Sendung in der kritischen Periode im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen ausgestrahlt wurde und deshalb die erhöhten journalistischen Sorgfaltspflichten zur Anwendung kommen. Zweitens, ob die Meinungsvielfalt angemessen zum Ausdruck kam und die verschiedenen Standpunkte ausgewogen sowie Minderheitsmeinungen in angemessenem Umfang dargestellt wurden. Und Drittens, welche objektiv abzuschätzende Wirkung die Sendung auf das Publikum hatte (vgl. vorne E. 5.4; zum Ganzen jüngst das Urteil 2C_859/2022 vom 20. September 2023 E. 5.6).

6.2 Bei der rundfunkrechtlichen Beurteilung der Bundesratsansprachen ist jedoch den Besonderheiten des Formats von Bundesratsansprachen und deren eminent politischer Funktion Rechnung zu tragen:

6.2.1 Die Bundesratsansprachen bilden einen Teil der Informationsaktivitäten des Bundesrats im Hinblick auf eidgenössische Volksabstimmungen. Sie dienen insbesondere der Erfüllung der gesetzlichen Verpflichtungen, denen der Bundesrat diesbezüglich unterworfen ist. So verpflichtet namentlich das Bundesgesetz vom 17. Dezember 1976 über die politischen Rechte (BPR; SR 161.1) den Bundesrat ausdrücklich zur Information der Öffentlichkeit im Hinblick auf anstehende eidgenössische Abstimmungen (vgl. insbesondere den durch die Bundesversammlung ausdrücklich in Anknüpfung an Art. 34 Abs. 2 BV erlassenen Art. 10a Abs. 1 BPR; vgl. hierzu auch den Bericht der Staatspo-

litischen Kommission des Nationalrats vom 15. September 2006 zur Parlamentarischen Initiative "Rolle des Bundesrates bei Volksabstimmungen", BBl 2006 9259 ff., insb. 9269 Ziff. 2.2; zur Tragweite von Art. 10a BPR im Kontext der politischen Rechte: BGE 145 I 282 E. 5.1; 145 I 207 E. 2.1; 143 I 78 E. 4.4).

Dabei sieht Art. 10a Abs. 2 BPR ausdrücklich vor, dass der Bundesrat bei seiner Informationstätigkeit die Grundsätze der Vollständigkeit, der Sachlichkeit, der Transparenz und der Verhältnismässigkeit beachtet. Die Bestimmung schliesst allerdings nicht aus, dass der Bundesrat Position bezieht. Vielmehr sollen die Behörden am Abstimmungskampf teilnehmen und ihre Auffassung über eine Vorlage – sachlich – äussern können (BBl 2006 9272 Ziff. 3). Des Weiteren entspricht die Ausstrahlung der Bundesratsansprachen einer langjährigen Praxis: Bereits seit den frühen 1970er Jahren erläutert der Bundesrat seine Abstimmungsempfehlung sowie diejenige der Bundesversammlung am Fernsehen (vgl. zur Geschichte der Ansprachen die Botschaft vom 29. Juni 2005 zur Volksinitiative "Volkssouveränität statt Behördenpropaganda", BBl 2005 4387 f. Ziff. 6.1); diese Praxis wurde auch in jüngerer Zeit wiederholt demokratisch legitimiert (vgl. die in der Volksabstimmung am 1. Juni 2008 deutlich verworfene Volksinitiative "Volkssouveränität statt Behördenpropaganda" [sog. Maulkorb-Initiative], die im Initiativtext zudem ausdrücklich eine Ausnahme für eine "einmalige kurze Information an die Bevölkerung durch die Vorsteherin oder den Vorsteher des zuständigen Departements" vorsah; auch die bereits erwähnte Motion Golay aus dem Jahr 2018, vorne E. 4.3).

6.2.2 Ebenfalls klar ist, dass es sich bei den Bundesratsansprachen nicht um Abstimmungssendungen im klassischen Sinn handelt, wie etwa Diskussionssendungen oder entsprechende Beiträge in Nachrichten- oder sonstigen Informationssendungen. Sie werden – abgesehen von der Anmoderation – von der Beschwerdeführerin nicht produziert und auch inhaltlich nicht selber verantwortet. Sie kann zwar über deren Ausstrahlung grundsätzlich frei entscheiden (vgl. vorne E. 4.2). Gleichzeitig wäre eine mit der Verweigerung der Ausstrahlung einhergehende Einschränkung der Möglichkeiten des Bundesrats zur Information der Stimmbevölkerung aber aus der Perspektive der damit verbundenen politischen Funktion und auch den öffentlichen Interessen (vgl. vorne E. 6.2) kaum wünschenswert.

Die Beschwerdeführerin hat somit bei der Gewährleistung des Vielfaltsgebots in Bezug auf die Bundesratsansprachen von Beginn weg nur einen eingeschränkten Spielraum: Wegen der fehlenden Möglich-

keit jeglicher inhaltlichen Einflussnahme verbleibt der Beschwerdeführerin im Wesentlichen nur die Gewährleistung einer möglichst vielfältigen Berichterstattung im von ihr direkt kontrollierten Programmbereich.

6.3 In der fehlenden Einbettung im übrigen Programm der SRG sieht die Vorinstanz denn auch die Verletzung des Vielfaltsgebots durch die Beschwerdeführerin: So begründet sie ihren Entscheid wesentlich damit, dass die SRG dem Referendumskomitee keine gleichwertige Möglichkeit einräumte, seine Sichtweise darzulegen, respektive dass der Moderator nicht auf andere Sendungen im Programm hinwies, in denen die Sichtweise der ablehnenden Seite zum Ausdruck gekommen wäre oder noch zum Ausdruck kommen würde (vgl. den angefochtenen Entscheid E. 5.5 und 5.9).

6.3.1 Der Schluss der Vorinstanz beruht allerdings auf der Annahme, dass das Vielfaltsgebot auf die Bundesratsansprachen gleichermassen strikt Anwendung findet, wie auf andere Sendungen im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen. Dieser Auffassung ist nicht zu folgen: Es rechtfertigt sich nicht, das Vielfaltsgebot auf die Bundesratsansprachen ebenso streng wie auf andere – insbesondere von der Beschwerdeführerin selber inhaltlich verantwortete respektive produzierte – abstimmungsrelevante Sendungen anzuwenden (vgl. vorne E. 5.4). Das ist insbesondere mit dem besonderen Charakter der Ansprachen und dem Fehlen von Einflussmöglichkeiten der Beschwerdeführerin auf den eigentlichen Inhalt der Ansprache zu begründen (vgl. vorne E. 6.2.1 und 6.2.2).

6.3.2 Weiter fällt auch ins Gewicht, dass das Publikum die Bundesratsansprachen – und den darin begründeten Positionsbezug von Bundesrat und Bundesversammlung – ohne Weiteres als Teil der bundesrätlichen Informationsaktivitäten im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen erkennen und einordnen können dürfte, zumal sich diese sowohl inhaltlich als auch formal sehr deutlich von den anderen Sendefässen der Beschwerdeführerin unterscheiden. Zudem erfüllen Bundesratsansprachen einen darüberhinausgehenden demokratiepolitischen Zweck und verfolgen insofern auch ein allgemeines öffentliches Interesse. Die Stimmberechtigten sind es gewohnt, sich trotz Positionsbezug von Bundesrat und Bundesversammlung in Bezug auf anstehende eidgenössische Abstimmungen eine eigene Meinung zu bilden.

6.3.3 Angesichts dieser besonderen Umstände ist eine Verletzung des rundfunkrechtlichen Vielfaltsgebots von Art. 4 Abs. 4 RTVG durch die

Ausstrahlung einer Bundesratsansprache nur in einem eng gefassten Ausnahmefall denkbar, beispielsweise wenn die Beschwerdeführerin im Vorfeld einer Abstimmung nur und ausschliesslich diese Ansprache ausstrahlen würde, ohne den anderen Positionen überhaupt eine effektive Plattform zu bieten. Ansonsten genügt es, wenn die Beschwerdeführerin das Vielfaltsgebot in den übrigen abstimmungsrelevanten Sendungen respektiert.

7.

Für die konkret zu beurteilende Fallkonstellation – die Ausstrahlung der Bundesratsansprache von Bundesrat Maurer zur Frontex-Vorlage – ergibt sich nach dem Gesagten Folgendes:

7.1 Inhaltlich gab Bundesrat Maurer in seiner Ansprache zwar überwiegend bis einseitig die Argumente für die (befürwortende) Position des Bundesrats und der Bundesversammlung wieder, und erwähnte er das Hauptargument der Gegnerschaft nur in einem Satz. Demgegenüber war die Ausstrahlung aber auch klar als auf die Information der Öffentlichkeit über die Abstimmungsempfehlung von Bundesrat und Parlament (und die dafür ausschlaggebenden Gründe) ausgerichtete Bundesratsansprache erkennbar (vgl. zum Ganzen vorne A.b.). Ferner ergibt sich aus den vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen (vgl. hierzu E. 5.5 des angefochtenen Entscheids) auch, dass die Sendung im Programm der Beschwerdeführerin in eine breite und soweit ersichtlich grundsätzlich vielfältige Berichterstattung zur Frontex-Vorlage eingebettet war. Im angefochtenen Entscheid werden diesbezüglich beispielhaft drei Beiträge der Sendung "Echo der Zeit" (vom 2. März, 1. und 9. April 2022), ein Beitrag der Sendung "Rendez-vous" vom 26. April 2022 sowie die Sendung "Forum" vom 21. April 2022 aufgeführt. Auch die UBI macht nicht geltend, dass diese – von der Beschwerdeführerin inhaltlich verantworteten – Sendungen einzeln oder in ihrer Gesamtheit den Anforderungen des Vielfaltsgebots nicht entsprochen hätten.

7.2 Unter diesen Umständen hat die Beschwerdeführerin das Vielfaltsgebot durch die Ausstrahlung der Ansprache von Bundesrat Maurer zur Frontex-Vorlage am 25. April 2022 nicht verletzt. Es bestand kein Anlass, von der Beschwerdeführerin zu verlangen, in der Anmoderation auf andere Sendungen zur Vorlage hinzuweisen, oder gar der Gegnerschaft einen gleichwertigen Sendeplatz zur Verfügung zu stellen. Insgesamt ist deshalb unter dem für die Bundesratsansprachen anwendbaren Massstab keine Verletzung des Vielfaltsgebots ersichtlich. Es bestand kein Anlass für ein aufsichtsrechtliches Eingreifen der UBI.

Der Entscheid der Vorinstanz stellt unter diesen Umständen einen übermässigen Eingriff in die Programmautonomie der Beschwerdeführerin dar.

8.

8.1 Nach dem Gesagten erweist sich die Beschwerde als begründet. Der Entscheid der UBI vom 1. September 2022 ist aufzuheben.

8.2 A. _____ sind keine Kosten aufzuerlegen (vgl. Art. 66 Abs. 1 BGG; vgl. Urteil 2C_321/2013 vom 11. Oktober 2013 E. 6, nicht publ. in: BGE 139 II 519), ebenso wenig der Vorinstanz (Art. 66 Abs. 4 BGG; vgl. Urteile 2C_483/2020 vom 28. Oktober 2020 E. 7.2; 2C_321/2013 vom 11. Oktober 2013 E. 6, nicht publ. in: BGE 139 II 519; 2C_59/2010 vom 2. Juni 2010 E. 3). Der im Programmbereich mit öffentlichen Aufgaben betrauten Beschwerdeführerin ist keine Parteient-schädigung geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG; vgl. Urteil 2C_321/2013 vom 11. Oktober 2013 E. 6, nicht publ. in: BGE 139 II 519).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 1. September 2022 wird aufgehoben. Es wird festgestellt, dass die SRG mit der Ausstrahlung der Ansprache von Bundesrat Ueli Maurer zur eidgenössischen Volksabstimmung bezüglich der Übernahme der EU-Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (Beteiligung der Schweiz am Ausbau von Frontex) am 25. April 2022 das programmrechtliche Vielfaltsgebot nicht verletzt hat.

2.

Es werden keine Gerichtskosten erhoben.

3.

Es werden keine Parteientschädigungen zugesprochen.

4.

Dieses Urteil wird den Verfahrensbeteiligten, der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) und dem Bundesamt für Kommunikation mitgeteilt.

Lausanne, 28. August 2024

Im Namen der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung
des Schweizerischen Bundesgerichts

Die Präsidentin:

Der Gerichtsschreiber:

F. Aubry Girardin

D. Hongler