

Bundesgericht
Tribunal fédéral
Tribunale federale
Tribunal federal



2C_484/2024

Urteil vom 6. August 2025

II. öffentlich-rechtliche Abteilung

Besetzung

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

Verfahrensbeteiligte

Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, Giacomettistrasse 1, 3006 Bern,
Beschwerdeführerin,
vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Michael Schweizer,

gegen

Ausserordentlicher Bundesanwalt, A. _____ und B. _____,
Beschwerdegegner.

Gegenstand

Fernsehen SRF Sendung Tagesschau-Hauptausgabe vom 26. Oktober 2023, Beitrag FIFA-Affäre:
Verfahren gegen Lauber und Infantino eingestellt,

Beschwerde gegen den Entscheid b der Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI)
vom 16. Mai 2024 (978).

Sachverhalt:

A.

In der Hauptausgabe der Fernsehsendung "Tagesschau" vom 26. Oktober 2023 strahlte das Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) einen Beitrag über die Einstellung des Strafverfahrens gegen den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber und den Präsidenten des Weltfussballverbands (FIFA), Gianni Infantino, aus. Der Beitrag dauerte etwas mehr als zwei Minuten. Grundlage bildete die Einstellungsverfügung der ausserordentlichen Bundesanwälte A. _____ und B. _____ vom 19. Oktober 2023, über welche diese die Öffentlichkeit am 26. Oktober 2023 per Medienmitteilung informiert hatten. Im "Tagesschau"-Beitrag äussern sich der frühere Staatsanwalt und Polizeikommandant Markus Mohler, der Sport- und Politikjournalist der Süddeutschen Zeitung Thomas Kistner sowie Gianni Infantino.

B.

Im Januar 2024 erhoben A. _____ und B. _____ gegen den besagten Beitrag Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Die UBI hiess die Beschwerde mit Entscheid vom 16. Mai 2024 wegen Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots mit vier zu drei Stimmen gut. Die abweichende Meinung der drei unterlegenen UBI-Mitglieder wurde dem Beschwerdeentscheid

angehängt.

C.

Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) gelangt mit Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten ans Bundesgericht. Sie beantragen, der Entscheid der UBI vom 16. Mai 2024 sei aufzuheben und es sei festzustellen, dass der Beitrag "FIFA-Affäre: Verfahren gegen Lauber und Infantino eingestellt" in der "Tagesschau"-Hauptausgabe vom 26. Oktober 2023 das Sachgerechtigkeitsverbot nicht verletzt hat.

A. _____ und B. _____ reichten mit Eingabe vom 25. Oktober 2024 eine Vernehmlassung ein. Sie beantragen die Abweisung der Beschwerde. Die UBI beantragt - unter Verzicht auf weitere Bemerkungen - ebenfalls deren Abweisung. Mit Schreiben vom 27. November 2024 nahm die Beschwerdeführerin zur Vernehmlassung der Beschwerdegegner Stellung.

Erwägungen:

1.

Entschie 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; Urteile 2C_871/2022 vom 28. August 2024 [zur Publikation vorgesehen] E. 1; 2C_112/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 1.1). Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) ist als Veranstalterin des beanstandeten Fernsehbeitrags 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; Urteile 2C_871/2022 vom 28. August 2024 [zur Publikation vorgesehen] E. 1; 2C_112/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 1.1). Da auch die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind (Art. 42, Art. 90 und Art. 100 Abs. 1 BGG), ist auf die Beschwerde einzutreten.

2.

2.1. Mit der Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten kann insbesondere die Verletzung von Bundes- und Völkerrecht gerügt werden (Art. 95 lit. a und b BGG). Das Bundesgericht wendet das Recht von Amtes wegen an (Art. 106 Abs. 1 BGG), prüft jedoch unter Berücksichtigung der allgemeinen Rüge- und Begründungsobliegenheit (Art. 42 Abs. 1 und 2 BGG) nur die geltend gemachten Vorbringen, sofern weitere rechtliche Mängel nicht geradezu offensichtlich sind (**BGE 148 II 392** E. 1.4.1 mit Hinweis). Mit Blick auf die Verletzung von Grundrechten gilt eine qualifizierte Rüge- und Begründungsobliegenheit (Art. 106 Abs. 2 BGG; **BGE 147 I 73** E. 2.1 mit Hinweisen).

2.2. Das Bundesgericht legt seinem Urteil den Sachverhalt zugrunde, den die Vorinstanz festgestellt hat (Art. 105 Abs. 1 BGG). Von den vorinstanzlichen Sachverhaltsfeststellungen weicht es nur ab, wenn sie offensichtlich unrichtig sind oder auf einer Rechtsverletzung im Sinn von Art. 95 BGG beruhen und die Behebung des Mangels für den Ausgang des Verfahrens entscheidend sein kann (Art. 97 Abs. 1 bzw. Art. 105 Abs. 2 BGG). "Offensichtlich unrichtig" heisst "willkürlich" (Art. 9 BV; **BGE 150 II 346** E. 1.6 mit Hinweis).

3.

Materiell ist letztinstanzlich umstritten, ob die SRG mit der Ausstrahlung des Beitrags "FIFA-Affäre: Verfahren gegen Lauber und Infantino eingestellt" in der "Tagesschau"-Hauptausgabe vom 26. Oktober 2023 das Sachgerechtigkeitsverbot gemäss Art. 4 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG; SR 784.40) verletzt hat. Strittig ist ferner, ob die UBI auf die bei ihr anhängig gemachte Beschwerde (als "Betroffenenbeschwerde" gemäss Art. 94 Abs. 1 RTVG) eintreten durfte. Demnach ist zum einen zu prüfen, ob die Vorinstanz davon ausgehen durfte, die Beschwerdegegner seien als natürliche Personen betroffen (E. 4 hiernach). Zum anderen stellt sich die Frage, ob die Beschwerdeführerin das Sachgerechtigkeitsverbot verletzt hat (E. 5 hiernach).

4.

Die Vorinstanz bejahte die Beschwerdebefugnis der (ehemaligen) ausserordentlichen Bundesanwälte A. _____ und B. _____ mit dem Argument, die erste Seite der Gegenstand des strittigen Beitrags bildenden Einstellungsverfügung mit den Namen der beiden Personen werde im Filmbericht eingeblendet (vgl. E. 2 des angefochtenen Entscheids). Die Beschwerdeführerin kritisiert diesbezüglich, die entsprechende Sequenz dauere lediglich drei Sekunden; ausserdem seien die Namen der (ehemaligen) ausserordentlichen Bundesanwälte für das Durchschnittspublikum nicht wahrnehmbar. Dies reiche für die Annahme ihrer Betroffenheit als natürliche Personen nicht aus.

4.1. Gemäss Art. 94 Abs. 1 lit. b RTVG kann gegen eine veröffentlichte redaktionelle Publikation bei der UBI Beschwerde führen, wer eine enge Beziehung zum Gegenstand der beanstandeten redaktionellen Publikationen nachweist. Eine solche Beziehung besteht dann, wenn der Beschwerdeführer selber Gegenstand des beanstandeten Beitrags war oder sonstwie durch seine Tätigkeit in einem besonderen Verhältnis zu dessen Inhalt steht und er sich dadurch von den übrigen Programmkonsumenten unterscheidet. Die Beschwerdebefugnis nach Art. 94 Abs. 1 lit. b RTVG ist indes nur zurückhaltend zu bejahen. Genügte hierfür irgendein Zusammenhang zwischen dem Tätigkeitsgebiet des Beschwerdeführers und dem Sendegegenstand, würde die besagte Befugnis übermässig ausgedehnt, zumal in Art. 94 Abs. 2 und 3 RTVG vorgesehen ist, dass - unter gewissen Voraussetzungen - auch Personen redaktionelle Publikationen bei der UBI beanstanden können, die keine enge Beziehung zum betreffenden Beitrag haben ("Populärbeschwerde"; vgl. zum Ganzen **BGE 135 II 430** E. 2.2; **123 II 115** E. 2b/bb; Urteile 2C_112/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 2.2.2; 2C_788/2019 vom 12. August 2020 E. 2.4).

4.2. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, dass die UBI auf die bei ihr anhängig gemachte Betroffenenbeschwerde gemäss Art. 94 Abs. 1 RTVG eintrat. Es trifft zwar zu, dass die erste Seite der Einstellungsverfügung mit den Namen der Beschwerdegegner im strittigen Beitrag nur kurz zu sehen ist und das Durchschnittspublikum ihre Namen aufgrund der Schriftgrösse kaum wahrnehmen dürfte. Zu bedenken ist allerdings, dass die Wiedergabe eines Beitrags auf moderneren Fernsehgeräten sowie insbesondere im Internet pausiert und das entsprechende Bild zudem mühelos vergrössert werden kann. Hinzu kommt, dass der Sprecher im Filmbericht während der Einblendung der Verfügung bzw. gleich im Anschluss daran Folgendes erklärt:

"In der schriftlichen Einstellungsverfügung fallen zwar Worte wie 'Intransparenz' und 'Heimlichkeit'; die Sonderermittler sprechen aber gleichzeitig von klaren Ergebnissen, die gegen eine Anklage sprechen."

Diese Äusserung stellt einen direkten Bezug zwischen den als "Sonderermittlern" bezeichneten Beschwerdegegnern und dem Inhalt der mit ihren Namen eingblendeten Einstellungsverfügung vom 19. Oktober 2023 her. Wiewohl die Beschwerdegegner damit nicht selbst zum Gegenstand des Beitrags werden, ist nicht von der Hand zu weisen, dass sie zu diesem in ein besonderes Näheverhältnis gerückt werden und sich dadurch deutlich von den übrigen Zuschauern unterscheiden. Es verhält sich nicht anders als bei einer Person, die sachlich einen Bezug zum Thema der Sendung aufweist und kurz im Beitrag zu sehen ist (so die Konstellation im Urteil 2C_383/2016 vom 20. Oktober 2016 E. 1.2.4). Die UBI erkannte somit zu Recht auf eine im Sinn von Art. 94 Abs. 1 lit. b RTVG enge Beziehung der Beschwerdegegner zum Gegenstand der von ihnen beanstandeten Sendung.

5.

Die Beschwerdeführerin rügt, die Vorinstanz habe das in Art. 4 Abs. 2 RTVG verankerte Sachgerechtigkeitsgebot zu streng gehandhabt und damit Bundesrecht verletzt. Die Beschwerdeführerin beruft sich in diesem Zusammenhang auch auf die in Art. 16 BV und Art. 10 EMRK verankerte Meinungs- und Informationsfreiheit.

5.1. Einzugehen ist zunächst auf den medien- bzw. rundfunkrechtlichen Rahmen sowie die diesbezügliche bundesgerichtliche Praxis.

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

5.1.2. Redaktionelle Sendungen mit Informationsgehalt müssen Tatsachen und Ereignisse sachgerecht darstellen, sodass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann; Ansichten und Kommentare haben als solche erkennbar zu sein (Art. 4 Abs. 2 RTVG). Das Sachgerechtigkeitsgebot verlangt, dass sich der Zuschauer durch die vermittelten Tatsachen und Auffassungen ein möglichst zuverlässiges Bild machen kann (Urteile 2C_142/2024 vom 27. September 2024 E. 5.1; 2C_483/2020 vom 28. Oktober 2020 E. 4.2). Bei umstrittenen Sachaussagen sind die Veranstalter in besonderem Mass dazu verpflichtet, Fakten objektiv bzw. im Sinne der Wahrhaftigkeit wiederzugeben. Dabei müssen nicht alle Standpunkte qualitativ und quantitativ genau gleichwertig dargestellt werden. Massgebend ist vielmehr, dass der Zuschauer erkennen kann, dass und inwiefern eine Aussage umstritten ist, und er in seiner Meinungsbildung nicht manipuliert wird (vgl. **BGE 149 II 209** E. 3.3 mit Hinweisen; **138 I 107** E. 2.1; **137 I 340** E. 3.1; Urteile 2C_483/2020 vom 28. Oktober 2020 E. 4.2; 2C_778/2019 vom 28. August 2020 E. 3.3). Als Manipulation gilt eine Information, welche dem Zuschauer in Verletzung der journalistischen Sorgfaltspflichten durch unvollständige oder

gleichsam "inszenierte" Fakten die Ansicht des Journalisten als (absolute) Wahrheit suggeriert (vgl. **BGE 149 II 209** E. 3.3 und 3.4; **137 I 340** E. 3.1 und 3.2; **134 I 2** E. 3.2.1 und 3.3.1; Urteile 2C_142/2024 vom 27. September 2024 E. 5.2; 2C_483/2020 vom 28. Oktober 2020 E. 4.3). Ein Beitrag ist indes nicht schon deshalb manipulativ, weil gewisse Elemente, die zum besseren Verständnis wünschbar wären, nicht dargelegt werden. Es liegt in der Freiheit des Veranstalters, auf bestimmte Aspekte zu fokussieren, auch wenn ein Teil des Publikums noch weitere Informationen gewünscht hätte (Urteil 2C_321/2013 vom 11. Oktober 2013 E. 2.2 [nicht publ. in: **BGE 139 II 519**] mit Hinweisen).

5.1.3. Die gesetzlichen Programmbestimmungen schliessen weder kritische Stellungnahmen noch den "anwaltschaftlichen" bzw. einen besonders engagierten Journalismus ("journalisme engagé") aus, bei dem sich der Medienschaffende zum Vertreter einer bestimmten These macht, wenn diesbezüglich die Transparenz gewahrt bleibt (**BGE 149 II 209** E. 3.4; **137 I 340** E. 3.2; **131 II 253** E. 2.2 mit Hinweis; Urteil 2C_142/2024 vom 27. September 2024 E. 5.2). Der Grad der erforderlichen Sorgfalt hängt von den Umständen, dem Charakter und den Eigenheiten des Sendegefässes sowie dem Vorwissen des Publikums ab (**BGE 149 II 209** E. 3.3; Urteil 2C_112/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 3.1; vgl. auch **BGE 139 II 519** E. 4.2). Je heikler ein Thema bzw. je schwerer die erhobenen Vorwürfe wiegen, desto höhere Anforderungen sind an die publizistische Aufbereitung des Beitrags zu stellen (Urteile 2C_142/2024 vom 27. September 2024 E. 5.2; 2C_483/2020 vom 28. Oktober 2020 E. 4.3; je mit Hinweisen). Bei schweren Vorwürfen soll die Gegenstand des Berichts bildende Person grundsätzlich mit ihrem besten Argument gezeigt werden (vgl. **BGE 149 II 209** E. 3.5; **137 I 340** E. 3.2; Urteile 2C_142/2024 vom 27. September 2024 E. 5.3; 2C_483/2020 vom 28. Oktober 2020 E. 4.4; 2C_406/2017 vom 27. November 2017 E. 2.3).

5.1.4. Der Medienfreiheit und Programmautonomie (Art. 17 Abs. 1 und Art. 93 Abs. 3 BV; vgl. E. 5.1.1 hiervor) ist bei der Beurteilung der einzelnen Sendung insofern Rechnung zu tragen, als sich ein staatliches Eingreifen nicht bereits dann rechtfertigt, wenn ein Beitrag nicht in jeder Hinsicht voll zu befriedigen vermag, sondern nur, falls er auch bei einer Gesamtwürdigung die programmrechtlichen Mindestanforderungen verletzt. Das Sachgerechtigkeitsgebot darf nicht derart streng gehandhabt werden, dass die journalistische Freiheit und Spontaneität verloren gehen (**BGE 132 II 290** E. 2.2; **131 II 253** E. 2.3; Urteile 2C_142/2024 vom 27. September 2024 E. 5.4; 2C_483/2020 vom 28. Oktober 2020 E. 4.5; 2C_597/2023 vom 17. April 2024 E. 4.6). 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 (**BGE 134 I 2** E. 3.2.2; Urteile 2C_483/2020 vom 28. Oktober 2020 E. 4.5; 2C_778/2019 vom 28. August 2020 E. 3.3). Besondere Zurückhaltung ist bei Fragen von allgemeinem Interesse am Platz. Im Übrigen dürfen Eingriffe in die Medienfreiheit auch bei konzessionierten Veranstaltern nicht über das zum Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit sowie des Meinungspluralismus in einem freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat Erforderliche hinausgehen (vgl. **BGE 137 I 340** E. 3.3 mit Hinweisen auf die Rechtsprechung des EGMR zu Art. 10 EMRK).

5.1.5. Die Programmaufsicht dient in erster Linie dem Schutz der unverfälschten Meinungsbildung der Öffentlichkeit und nicht der Durchsetzung privater Anliegen (**BGE 134 II 260** E. 6.2; Urteil 2C_483/2020 vom 28. Oktober 2020 E. 6.6.5; vgl. auch **BGE 149 II 209** E. 3.3; **132 II 290** E. 3.2.3; Urteil 2C_597/2023 vom 17. April 2024 E. 4.8.2). Ob die in einem bestimmten Beitrag erhobenen Vorwürfe objektiv tatsächlich gerechtfertigt sind oder nicht, ist mithin nicht entscheidend, solange in einer Art und Weise berichtet wird, die es den Zuschauern erlaubt, sich ein eigenes Bild zu machen. Den sich durch eine bestimmte Darstellung widerrechtlich in ihrer Persönlichkeit verletzt fühlenden Personen steht es frei, ausserhalb des rundfunkrechtlichen Verfahrens, d.h. zivil- oder strafrechtlich, gegen den Veranstalter vorzugehen und die objektive Berechtigung der Vorwürfe klären zu lassen (**BGE 137 I 340** E. 4.6; Urteil 2C_778/2019 vom 28. August 2020 E. 3.2; vgl. auch **BGE 134 II 260** E. 6.2; Urteile 2C_597/2023 vom 17. April 2024 E. 4.8.2; 2C_112/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 8.3).

5.2. Beim vorliegend zu beurteilenden Fernsehbeitrag handelt es sich um eine redaktionelle Sendung mit Informationsgehalt. Das Sachgerechtigkeitsgebot ist mithin anwendbar.

5.2.1. Die "Tagesschau"-Moderatorin leitete den strittigen Beitrag folgendermassen ein:

"Kaum ein anderes Schweizer Strafverfahren hat in den vergangenen Jahren international derart Aufsehen erregt wie jenes gegen den ehemaligen Bundesanwalt Michael Lauber und FIFA-Chef Gianni Infantino. Es ging um heimliche Treffen, an die sich zumindest Lauber nicht erinnern kann. Ermittelt wurde wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses, Amtsmissbrauch und Begünstigung. Jetzt wird das Verfahren eingestellt; Infantino und Lauber werden nicht strafrechtlich belangt."

Zu Beginn des hieran anschliessenden Filmbereichs hält der Sprecher aus dem Off zunächst fest, dass es "kein Strafverfahren gegen Michael Lauber und Gianni Infantino sowie fünf weitere Beschuldigte" geben

werde; es bestünden "keine Hinweise auf Amtsmissbrauch oder Begünstigung". Danach kommt es zur Einblendung der ersten Seite der Einstellungsverfügung vom 19. Oktober 2023 und zur in der E. 4.2 hiervor wiedergegebenen Äusserung des Sprechers, wonach in der Verfügung zwar von "Intransparenz" und "Heimlichkeit" die Rede sei, die "Sonderermittler" jedoch gleichzeitig auf "klare Ergebnisse" verweisen würden, die gegen eine Anklage sprächen.

5.2.2. In der Folge äussern sich der Schweizer Jurist Markus Mohler und der deutsche Journalist Thomas Kistner zur Einstellung des Strafverfahrens gegen Michael Lauber und Gianni Infantino. Markus Mohlers Einschätzung wird durch den Sprecher vorab dahingehend zusammengefasst, dass Strafrechtsexperte Markus Mohler vor allem daran zweifle, dass "zu einem bestimmten ominösen Treffen" nicht mehr hätte herausgefunden werden können. Markus Mohler erläutert hierauf:

"Die Ermittlungen waren zu wenig ausführlich. Man hätte herausfinden können, wer an diesem besagten Treffen teilgenommen hat, an den [recte: das] sich ja niemand erinnern können wollte."

Der Sprecher ergänzt, dass aus Markus Mohlers Sicht zwingend ein Gericht den Fall hätte klären müssen, wobei Experten im Ausland, welche den Fall schon länger verfolgten, sich "noch deutlicher" (als Mohler) äussern und der "Schweizer Justiz" ein "schlechtes Zeugnis" ausstellen würden. Nun folgt das Votum von Thomas Kistner:

"Die Schweizer Justiz wirkt äusserst fragwürdig. Immer wieder wird eine Art 'fürsorglicher Funktionärsschutz' praktiziert. Der Ausgang ist in aller Regel voraussehbar, endet dann so wie wir's auch jetzt in diesem Falle sehen, mit einer Einstellung."

5.2.3. Am Ende des Beitrags wird im Filmbericht darauf aufmerksam gemacht, dass Gianni Infantino anderer Meinung sei. Gemäss Infantino sei es ein deutlicher Sieg für ihn, die FIFA und die Gerechtigkeit. Auch Infantino wähle, so der Sprecher, klare Worte. Daraufhin wird folgende Stellungnahme von Infantino eingeblendet und durch den Sprecher vorgelesen:

"Es ist jetzt allen klar, dass die Anschuldigungen gegen mich nur verzweifelte Versuche von armen, neidischen und korrupten Leuten waren, meinen Ruf anzugreifen."

Der Sprecher hält abschliessend fest, dass die Einstellungsverfügung noch nicht rechtskräftig sei.

5.3. Die UBI erwog, dass betreffend die im Zentrum des strittigen "Tagesschau"-Beitrags stehenden straf- und verfahrensrechtlichen Aspekte in Zusammenhang mit der Einstellung des Strafverfahrens gegen Michael Lauber und Gianni Infantino nicht von einem spezifischen Vorwissen des Publikums ausgegangen werden könne. Sodann dürften die Aussagen der beiden Experten - im Unterschied zur als blosser Parteimeinung erkennbaren Stellungnahme von Infantino - die Meinungsbildung des Publikums massgeblich beeinflusst haben. Die Kritik von Thomas Kistner, wonach auch im dargestellten Verfahren eine Art "fürsorglicher Funktionärsschutz" praktiziert worden sei, stelle einen schweren Vorwurf dar, welcher sich nicht nur gegen die Schweizer Justiz im Allgemeinen, sondern insbesondere auch gegen die (ehemaligen) ausserordentlichen Bundesanwälte gerichtet habe. Daher wäre es aus Fairness- und Transparenzgründen notwendig gewesen, sie mit dem Vorwurf von Thomas Kistner zu konfrontieren und ihre Sichtweise darzustellen. Im Übrigen habe sich das Publikum unabhängig davon, ob der besagte Vorwurf als schwer zu qualifizieren sei oder nicht, zu den Kritikpunkten keine eigene Meinung bilden können, da im Beitrag nicht auf die Hintergründe der Verfahrenseinstellung eingegangen und somit im Gesamteindruck ein einseitig negatives Bild der Ermittlungen gezeichnet worden sei. Die Redaktion habe folglich das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt (vgl. E. 5 des angefochtenen Entscheids).

5.4. Die Beschwerdeführerin bringt zusammengefasst vor, die Äusserung Thomas Kistners sei kein schwerwiegender Vorwurf gegen die Beschwerdegegner gewesen, sondern eine ohne weiteres als solche erkennbare subjektive Wahrnehmung einer mit dem Verfahrensergebnis unzufriedenen Person, die sich im Rahmen einer üblichen, wenn auch pointierten Justizkritik bewegt habe. Das Publikum habe Kistners generelle Kritik ebenso gut einordnen können wie das nicht minder pointierte, fast schon provokative Statement des FIFA-Präsidenten am Ende des Beitrags. Zudem blende die UBI die besondere Funktion und Rolle der ausserordentlichen Bundesanwälte als verfügende Instanz aus. Die Grenzen in den Medien vorgetragener Kritik seien in Bezug auf Gerichte und weitere urteilende Instanzen, zu denen im vorliegenden Fall aufgrund von Art. 320 Abs. 4 der Strafprozessordnung (StPO; SR 312.0) auch die ausserordentlichen Bundesanwälte gehörten, weit zu ziehen. Für das Publikum sei klar gewesen, dass die Beschwerdegegner eine andere Meinung vertreten als die beiden Experten, weshalb es nicht erforderlich gewesen sei, die - bereits in der Einstellungsverfügung dargelegte - Sichtweise der Behörde erneut vorzutragen. Vielmehr hätten es die Beschwerdegegner hinzunehmen, wenn ein Strafrechtsexperte ihre

Ermittlungen als "zu wenig ausführlich" bezeichnet und ein deutscher Journalist die Schweizer Justiz pointiert kritisiert, weil sie Funktionäre aus seiner Sicht regelmässig nur mit Samthandschuhen anfasse.

5.5. Die von der Beschwerdeführerin erhobenen Einwände erweisen sich als stichhaltig.

5.5.1. Wie in der Anmoderation des kritisierten Fernsehbeitrags selbst festgehalten wird, war über die "FIFA-Affäre" bzw. über angebliche heimliche Treffen zwischen hochrangigen FIFA-Funktionären und Vertretern der gleichzeitig in zahlreichen Verfahren gegen die FIFA ermittelnden Bundesanwaltschaft im In- und Ausland während mehrerer Jahre ausgiebig berichtet worden. Der Fall war zweifellos von allgemeinem Interesse. Dass besonders hohe Anforderungen an die journalistische Sorgfalt bestanden hätten, lässt sich somit jedenfalls nicht mit mangelndem Vorwissen des Publikums begründen. Im Zentrum des Beitrags standen - entgegen der vorinstanzlichen Beurteilung - denn auch nicht die straf- und prozessrechtlichen Aspekte des verfügten Anklageverzichts, sondern die Tatsache der Verfahrenseinstellung an sich. Hierbei ist sodann zu bedenken, dass die "Tagesschau" als Sendegefäss darauf abzielt, das Fernsehpublikum in gedrängter Form über die wichtigsten Ereignisse des aktuellen Weltgeschehens zu informieren und diese Ereignisse, sofern aufgrund des hohen Zeitdrucks überhaupt möglich, allenfalls einer ersten groben Einordnung zu unterziehen.

5.5.2. Soweit die Vorinstanz davon ausging, die Beschwerdeführerin hätte die Beschwerdegegner insbesondere mit dem Vorwurf Thomas Kistners (Stichwort: "fürsorglicher Funktionärsschutz") konfrontieren und deren Sichtweise dazu darstellen müssen, kann ihr ebenfalls nicht gefolgt werden.

5.5.2.1. Die Einschätzung der Beschwerdegegner wird den Zuschauern direkt im Anschluss an die Anmoderation bzw. am Anfang des Filmberichts präsentiert, und zwar mit der Erläuterung, dass es "keine Hinweise auf Amtsmissbrauch oder Begünstigung" gebe sowie dass die Sonderermittler in der Einstellungsverfügung von "klaren Ergebnissen" ausgingen, "die gegen eine Anklage sprechen". Dem Fernsehpublikum wird damit zutreffend vermittelt, dass die Rechtslage nach Ansicht mehrerer Fachpersonen, die sich einlässlich mit dem Fall beschäftigt haben ("Sonderermittler"), eindeutig sei. Indem zusätzlich darauf aufmerksam gemacht wird, dass in der Verfügung auch von "Intransparenz" und "Heimlichkeit" die Rede sei, erschliesst sich dem Zuschauer ferner, dass die Beschwerdegegner die besonders heiklen Aspekte der von ihnen auf ihre strafrechtliche Relevanz hin zu prüfenden Sachverhalte im Rahmen ihres Entscheids nicht etwa ausgeblendet, sondern durchaus berücksichtigt haben. Um dem Publikum die Meinungsbildung zu erleichtern, hätte im strittigen Beitrag zwar näher auf die Gründe für den Anklageverzicht eingegangen oder zumindest bemerkt werden können, die Einstellungsverfügung enthalte eine sehr ausführliche Begründung. Dass die Beschwerdeführerin dies unterliess, ist jedoch mit Blick auf das Sachgerechtigkeitsgebot nicht zu beanstanden, weil es sich um einen tagesaktuellen Beitrag in einer Nachrichtensendung - und nicht etwa um eine Reportage - handelte (vgl. E. 5.5.1 hiervor). Die Sichtweise der Beschwerdegegner fand somit in hinlänglichem Ausmass Eingang in die Berichterstattung.

5.5.2.2. Hieran ändert die von Markus Mohler und Thomas Kistner vorgetragene Kritik an der Verfahrenseinstellung nichts. Während sich Markus Mohler unmittelbar auf die Einstellungsverfügung bezieht und bemängelt, dass zu einem bestimmten Treffen, an das sich angeblich niemand mehr erinnere, mehr hätte herausgefunden werden können, verleiht Thomas Kistner seinem subjektiven Empfinden Ausdruck, wonach die Schweizer Justiz "äusserst fragwürdig" wirke, weil sie "immer wieder" eine Art "fürsorglichen Funktionärsschutz" mit "in aller Regel" voraussehbarem Verfahrensausgang praktiziere. Dieser Vorwurf ist klar als persönliche Meinung eines Medienvertreters erkennbar. Im Kontext des Beitragsganzen, also insbesondere dem Hinweis des Sprechers auf die "klaren Ergebnisse" der Sonderermittler, der vergleichsweise moderaten Kritik eines Rechtsexperten sowie der prononcierten Stellungnahme Gianni Infantinos, wird dem Betrachter nicht als (absolute) Wahrheit suggeriert, die Beschwerdegegner hätten gegenüber Michael Lauber und Gianni Infantino "fürsorglichen Funktionärsschutz" betrieben; die Äusserung Thomas Kistners hinterlässt beim Publikum vielmehr lediglich, aber immerhin den Eindruck, dass ein erfahrener deutscher Sportjournalist den Ausgang des Verfahrens als darauf hindeutend erachtet, es sei auch in diesem Fall zu wenig genau hingeschaut worden, was nach seinem Dafürhalten für den Umgang der Schweiz mit der FIFA typisch sei. Die von den Beschwerdegegnern in ihrer Vernehmlassung vorgetragene Argumentation, sie hätten zu Thomas Kistners Äusserung angehört werden müssen, weil diese nicht anders interpretierbar sei, als dass Thomas Kistner (auch) sie der "Vetternwirtschaft" bzw. "Günstlingsjustiz" bezichtige, basiert demnach auf einer isolierten Betrachtung dieses Beitragsabschnitts. Die Beschwerdegegner klammern dabei aus, dass ihr (Gegen-) Standpunkt ("keine Hinweise auf Amtsmissbrauch oder Begünstigung", "klare Ergebnisse, die gegen eine Anklage sprechen") gleich zu Beginn des Filmberichts in einer die rundfunkrechtlichen Mindestanforderungen an die journalistische Sorgfalt erfüllenden Weise wiedergegeben wurde (vgl. E. 5.5.2.1 hiervor).

5.5.2.3. Soweit die Vorinstanz festhält, die Bemerkung Thomas Kistners sei geeignet, die persönliche und berufliche Reputation der Beschwerdegegner zu schädigen, ist daran zu erinnern, dass die

Programmaufsicht primär dem Schutz des Publikums vor Medienmanipulation und nicht der Durchsetzung privater Interessen dient (vgl. E. 5.1.6 hiervor). Entscheidend ist vorliegend folglich nicht, ob der von Thomas Kistner formulierte Vorwurf objektiv gerechtfertigt war, sondern ob ihm im Gefüge des gesamten Beitrags ein so grosses Gewicht zukam, dass die Meinungsbildung der Zuschauer verfälscht wurde. Den sich durch den strittigen Beitrag widerrechtlich in ihrer Persönlichkeit verletzt fühlenden Beschwerdegegnern stand es frei, zivil- oder strafrechtlich gegen die Beschwerdeführerin vorzugehen und die objektive Berechtigung der Vorwürfe überprüfen zu lassen.

5.5.2.4. Nach dem Gesagten wog der durchaus heftige Vorwurf Thomas Kistners - entgegen der Vorinstanz (vgl. E. 5.7 des angefochtenen Entscheids) - nicht derart schwer, dass es unter dem Blickwinkel von Art. 4 Abs. 2 RTVG unerlässlich gewesen wäre, die für die Einstellungsverfügung verantwortlichen Bundesanwälte in der Sendung darauf reagieren zu lassen. In Anbetracht des Beitragsganzen und ihres pauschalen Charakters handelte es sich bei Kistners Bemerkung folglich um hinzunehmende Staats- bzw. Justizkritik.

5.5.3. Schliesslich vermag die Äusserung Thomas Kistners im strittigen Beitrag dessen Gesamteindruck nicht auf eine Weise zu beeinflussen, dass angenommen werden müsste, die Zuschauer seien in Bezug auf die Gewissenhaftigkeit und Unabhängigkeit der Beschwerdegegner einseitig negativ beeinflusst worden. Die Ansicht Kistners wird dem Publikum weder aufgezwungen noch wird verschleiert, dass es über die Legitimität der Einstellung des Verfahrens gegen Michael Lauber und Gianni Infantino unterschiedliche Auffassungen gibt. Anhaltspunkte dafür, dass sich das Publikum - im Sinne einer geradezu manipulativen Berichterstattung - kein zuverlässiges eigenes Bild der Thematik machen konnte, liegen nicht vor. Die Begründung des vorinstanzlichen Entscheids überzeugt mithin auch in dieser Hinsicht nicht.

5.6. Als Fazit lässt sich festhalten, dass der von der Beschwerdeführerin verantwortete und seitens der Beschwerdegegner beanstandete "Tagesschau"-Beitrag zur Einstellung des Strafverfahrens gegen Michael Lauber und Gianni Infantino das Sachgerechtigkeitsverbot nicht verletzt hat. Dementsprechend bestand keine genügende Veranlassung für ein aufsichtsrechtliches Einschreiten seitens der Vorinstanz. Diese trug der Programmautonomie der Beschwerdeführerin zu wenig Rechnung. Auf die weiteren Rügen der Beschwerdeführerin braucht damit nicht mehr eingegangen zu werden.

6.

Die Beschwerde erweist sich als begründet. Der Entscheid der UBI vom 16. Mai 2024 ist aufzuheben und es ist praxisgemäss im Dispositiv des vorliegenden Urteils festzustellen, dass der strittige Beitrag das Sachgerechtigkeitsgebot nicht verletzt hat (vgl. Urteil 2C_112/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 9.1 mit Hinweisen). Die unterliegenden Beschwerdegegner haben die Kosten des bundesgerichtlichen Verfahrens unter solidarischer Haftung zu tragen (Art. 66 Abs. 1 und 5 BGG; vgl. Urteil 2C_112/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 9.2 mit Hinweis). Da die Beschwerdeführerin im redaktionellen Bereich einen gesetzlichen Leistungsauftrag erfüllt, ist ihr keine Parteientschädigung geschuldet (Art. 68 Abs. 3 BGG; Urteil 2C_112/2021 vom 2. Dezember 2021 E. 9.3 mit Hinweisen).

Demnach erkennt das Bundesgericht:

1.

Die Beschwerde wird gutgeheissen und der angefochtene Entscheid der UBI vom 16. Mai 2024 aufgehoben. Es wird festgestellt, dass der Beitrag "FIFA-Affäre: Verfahren gegen Lauber und Infantino eingestellt" in der "Tagesschau"-Hauptausgabe vom 26. Oktober 2023 das Sachgerechtigkeitsverbot nicht verletzt hat.

2.

Die Gerichtskosten von Fr. 2'000.-- werden den Beschwerdegegnern unter solidarischer Haftung auferlegt.

3.

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

Lausanne, 6. August 2025

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

Die Präsidentin: F. Aubry Girardin

Der Gerichtsschreiber: M. Kaufmann