

JAAC 62.87

Entscheidung der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für
Radio und Fernsehen vom 26. Juni 1998; b.365

Art 4 al. 1 LRTV. Exigences en matière de présentation fidèle des événements dans une émission d'actualités.

Le devoir de diligence journalistique et le principe de la transparence imposent au diffuseur de présenter à la connaissance du public tous les faits principaux relatifs à un thème abordé dans le cadre d'une émission d'actualités. Lorsque des élections municipales - en l'occurrence zurichoises - sont traitées en priorité, cela suppose que le diffuseur fournisse également les résultats déjà connus concernant le législatif.

Art. 4 Abs. 1 RTVG. Sachgerechtigkeitsgebot bei Nachrichtensendungen.

Die journalistischen Sorgfaltspflichten und insbesondere das Transparenzgebot gebieten dem Veranstalter, die objektiv zentralen Fakten eines Themas im Rahmen einer Nachrichtensendung zu erwähnen. Dazu gehören bei einem prioritär behandelten Thema wie demjenigen der Stadtzürcher Wahlen auch die Sitzverteilung im Parlament.

Art. 4 cpv. 1 LRTV. Principio dell'oggettività in trasmissioni d'informazione.

Il dovere di diligenza giornalistica e, in particolare, il principio di trasparenza impongono all'emittente di presentare, in una trasmissione d'informazione, tutti i fatti principali legati a un determinato argomento. Se accorda la priorità a un tema come le elezioni comunali di Zurigo, l'emittente è tenuta a diffondere anche i risultati della distribuzione dei seggi nel Parlamento cittadino.

Zusammenfassung des Sachverhalts:

A. Am 1. März 1998 fanden in der Stadt Zürich Wahlen in den Stadt- (Exekutive) und Gemeinderat (Legislative) statt. Das Schweizer Fernsehen DRS berichtete im Rahmen der Tagesschau von 19.30 Uhr ausführlich über die Wahlen in den Stadtrat und die Wahl des Stadtpräsidenten. Der Beitrag bestand aus Interviews im Zusammenhang mit der Stadtpräsidentenwahl, Statements von gewählten und nicht gewählten Stadtratskandidaten sowie einer Analyse des Wahlergebnisses durch den Korrespondenten.

B. Am 29. April 1998 erhob X (im Folgenden: Beschwerdeführer) gegen die erwähnte Sendung Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (im Folgenden: Beschwerdeinstanz, UBI). Die Eingabe enthielt auch die Unterschriften von mehr als 20 Personen, welche die Beschwerde unterstützen. Der Beschwerdeführer beanstandet, dass durch die Unterschlagung von Fakten und tendenziösen Kommentaren die Sendung gegen das Sachgerechtigkeitsgebot von Art. 4 Abs. 1 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) verstossen habe. Er bemängelt vor allem, dass die Tagesschau-Hauptausgabe praktisch ausschliesslich über die Wahlen in den Stadtrat berichtet, die SVP als Verliererin dargestellt und die Parlamentswahlen ausser Acht gelassen habe.

C. In Anwendung von Art. 64 Abs. 1 RTVG wurde die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) zur Stellungnahme eingeladen. In ihrer Stellungnahme vom 5. Juni 1998 beantragt sie, die Beschwerde abzuweisen. Sie merkte an, dass in der Tagesschau-Hauptausgabe von 19.30 Uhr klar ersichtlich war, dass nur über die Stadtratswahlen berichtet wurde, welchen eine gesamtschweizerische Bedeutung zukomme. In der Spätausgabe von 22.20 Uhr hätte die Tagesschau dann ausführlich sowohl über die Stadtrats- als auch über die Gemeinderatswahlen informiert.

Aus den Erwägungen:

(...)

3. Die Beanstandung definiert das Anfechtungsobjekt und begrenzt insofern die Prüfungsbefugnis der UBI. Der Beschwerdeführer bemängelt die Berichterstattung zu den Stadtzürcher Wahlen in der erwähnten Ausgabe der Tagesschau. Durch die Konzentration auf die Stadtratswahlen und die Vernachlässigung der Gemeinderatswahlen sei ein falsches Bild über die Stadtzürcher Wahlen wiedergegeben worden. Die Schweizerische Volkspartei (SVP) sei als Verliererin dargestellt worden, obwohl sie in

den Gemeinderatswahlen als klare Siegerin hervorgegangen sei. Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots von Art. 4 Abs. 1 RTVG.

4. Das Gebot der sachgerechten Darstellung von Ereignissen ergibt sich dem Grundsatz nach aus dem umfassenden Leistungsauftrag von Art. 55^{bis} Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BV, SR 101) und wird im übrigen im letzten Satz dieser Bestimmung ausdrücklich festgeschrieben.

4.1. Auf Gesetzesstufe findet sich das Sachgerechtigkeitsgebot in Art. 4 Abs. 1 RTVG wieder. Die UBI hat in ihrer Praxis daraus abgeleitet, die Hörer oder Zuschauer müssten sich aufgrund der in der Sendung vermittelten Fakten und Meinungen ein möglichst zuverlässiges Bild über einen Sachverhalt machen können und damit in die Lage versetzt werden, sich ihrerseits frei eine eigene Meinung zu bilden (VPB 62.50 S. 459, 60.24 S. 183). Die Veranstalter haben daher gewisse journalistische Sorgfaltspflichten zu respektieren (vgl. *Martin Dumermuth*, Rundfunkrecht, in: Schweizerisches Bundesverwaltungsrecht, Basel / Frankfurt a. M. 1996, Rz. 73-84).

4.2. Zu den journalistischen Sorgfaltspflichten gehören insbesondere das Prinzip der Wahrhaftigkeit und das Transparenzgebot. Das Prinzip der Wahrhaftigkeit verpflichtet den Veranstalter, Fakten objektiv wiederzugeben. Bei umstrittenen Sachaussagen ist der Zuschauer so zu informieren, dass er sich selber ein Bild machen kann (BGE 119 Ib 170, 116 Ib 44). Das Transparenzgebot hat der Gesetzgeber in Art. 4 Abs. 2 RTVG teilweise konkretisiert (VPB 62.50 S. 459, 61.69 S. 653). Danach müssen Ansichten und Kommentare als solche erkennbar sein. Das Publikum einer Informationssendung muss in der Lage sein, zwischen subjektiven Auffassungen von Programmschaffenden oder Auskunftspersonen und der Wiedergabe von objektivierten Fakten unterscheiden zu können. Es muss ihm möglich sein, den Stellenwert und die Zuverlässigkeit von Aussagen sowie deren weltanschaulichen Standort zu erkennen und für die eigene Meinungsbildung zu verarbeiten. Das Gebot der Transparenz betrifft damit weniger den Wahrheitsgehalt von Aussagen als vielmehr die Fähigkeit des Publikums, den Inhalt einer Sendung zu würdigen und sich dadurch von den darin erfolgten Aussagen ein eigenes Bild zu machen (vgl. *Dumermuth*, a.a.O., Rz. 76; *Gabriel Boinay*, La contestation des émissions de la radio et de la télévision, Porrentruy 1996, Rz. 99).

4.3. Art. 7 Abs. 3 des Europäischen Übereinkommens vom 5. Mai 1989 über das grenzüberschreitende Fernsehen (SR 0.784.405) sieht explizit das Sachgerechtigkeitsgebot für Nachrichtensendungen vor. Danach haben diese Tatsachen und Ereignisse sachgerecht darzustellen und die freie Meinungsbildung zu fördern. Da der entsprechende Schutz des Europarats-Übereinkommens nicht über denjenigen von Art. 4 Abs. 1 RTVG hinausgeht, erübrigt sich eine separate Prüfung.

4.4. Art. 55^{bis} Abs. 3 BV gewährleistet die Programmautonomie des Veranstalters. Bei der Bestimmung der Themen, ihrer gestalterischen Umsetzung und der Wahl des Stilkonzepts verfügt er über einen weiten Spielraum (VPB 61.68 S. 644, 60.85 S. 760, 56.13 S. 99).

4.5. Bei der Würdigung einer Sendung im Hinblick auf die programmrechtlichen Anforderungen steht der Schutz des Publikums im Vordergrund; entsprechend ist eine wirkungsorientierte Betrachtungsweise angezeigt (BGE 119 Ib 166, 169). Dabei gilt es auch den Charakter und die Eigenheiten des in Frage stehenden Sendegerätes zu beachten.

5. Bei der beanstandeten Sendung handelt es sich um die Hauptausgabe der Tagesschau, die täglich um 19.30 Uhr ausgestrahlt wird. Im Mittelpunkt dieser Nachrichtensendung steht die Tagesaktualität. Am Wochenende strahlt die Tagesschau um ca. 22 Uhr jeweils noch eine Spätausgabe aus.

5.1. Die fehlende Sachgerechtigkeit im Zusammenhang mit der Berichterstattung über die Stadtzürcher Wahlen begründet der Beschwerdeführer einerseits damit, dass es der Veranstalter unterlassen habe, über die Gemeinderatswahlen zu berichten, obwohl zum Zeitpunkt der Ausstrahlung der Tagesschau die entsprechenden Ergebnisse bereits bekannt waren. Andererseits seien die Resultate der Wahlen tendenziös kommentiert worden, indem die SVP als Verliererin der Wahlen dargestellt worden sei. Der Zuschauer habe sich deshalb kein zuverlässiges Bild über den Sachverhalt machen können und sei nicht in der Lage gewesen, sich eine eigene Meinung zu bilden. Die Beschwerdegegnerin beruft sich demgegenüber auf die Programmautonomie, die ihr bei der Themenauswahl weitgehende Freiheit einräume und vom Sachgerechtigkeitsgebot diesbezüglich nicht beschränkt werde. Überdies habe sie in der Tagesschau-Hauptausgabe auf die Berichterstattung über die Gemeinderatswahlen verzichtet, weil diese im Gegensatz zu den Stadtratswahlen für ein gesamtschweizerisches Publikum viel weniger Bedeutung geniessen. In der Spätausgabe habe die Tagesschau im übrigen dann auch ausführlich über die Gemeinderatswahlen berichtet, wobei der Moderator schon in der Hauptausgabe in einem Nebensatz auf das gute Abschneiden der SVP in der Legislative verwiesen habe. Der Begriff «Verliererin» im Zusammenhang mit der SVP habe sich ausdrücklich auf die Stadtratswahlen bezogen. Die Beschwerdegegnerin verweist schliesslich auf die Besonderheiten einer tagesaktuellen Nachrichtensendung und der damit verbundenen Hektik. Die Anforderungen an das Sachgerechtigkeitsgebot und die journalistischen Sorgfaltspflichten seien daher für Nachrichtensendungen weniger streng zu handhaben.

5.2. Die Stadtrats- und Stadtpräsidentenwahlen in Zürich nahmen als erster und längerer Beitrag einen zentralen Teil innerhalb der beanstandeten Sendung ein. Im Rahmen der Berichterstattung und der Kommentierung wurde deutlich, dass sich die entsprechenden Aussagen auf die Wahlen in die Exekutive beziehen. Insoweit hat die Beschwerdegegnerin keine journalistischen Sorgfaltspflichten und insbesondere nicht das Transparenzgebot verletzt.

5.3. Die Resultate der Gemeinderatswahlen wurden in der beanstandeten Sendung nur in einem Nebensatz erwähnt. Die Formulierung («Die SVP, die ja im Gemeinderat, also im Parlament, auch nicht so schlecht abschneidet, hat es wieder nicht in die Regierung geschafft.») ist allerdings sehr vage und unpräzise. Tatsächlich hat die SVP im Stadtparlament nämlich einen substantiellen Stimmenzuwachs erzielt, der sich in 7 Sitzgewinnen ausdrückte. Keine andere Partei, nicht einmal die Sozialdemokratische Partei (SP), konnte einen so starken Stimmenzuwachs verzeichnen. Die Resultate der Gemeinderatswahlen

waren im Zeitpunkt der Ausstrahlung der beanstandeten Sendung schon bekannt. Es ist der Beschwerdegegnerin zwar zuzugestehen, dass für das Publikum die Wahlen in die Exekutive mit den teilweise national bekannten Persönlichkeiten im Vordergrund standen. In einer parlamentarischen Demokratie mit einer Volkswahl von Regierung und Parlament können allerdings die Wahlen in die Exekutive nicht losgelöst von denjenigen in die Legislative betrachtet werden. Es interessiert dabei insbesondere, ob die Regierung bzw. die Regierungsmehrheit über eine entsprechende Mehrheit im Parlament verfügt. Da Wahlen in die Exekutive in der Regel Persönlichkeitswahlen sind, geben die Resultate für die Legislative überdies vielfach ein differenzierteres Bild über die Stärke der einzelnen Parteien wieder.

5.4. Der Verzicht auf die Berichterstattung über die Wahlen in das Stadtparlament bzw. die Beschränkung auf eine vage Bemerkung in einem Nebensatz erscheint angesichts der doch beträchtlichen Sitzverschiebungen schwer nachvollziehbar. Die SVP, welche im Rahmen der Stadtratswahlen keinen Sitz gewinnen konnte, verzeichnete wie erwähnt bei den Gemeinderatswahlen einen beträchtlichen Mandatszuwachs. Voraussetzung für eine sachgerechte Darstellung eines Ereignisses wie einer Wahl im Rahmen einer Nachrichtensendung ist, dass alle zentralen Fakten, soweit bekannt, auch erwähnt werden. Dies erlaubt dem Publikum erst, sich frei eine eigene Meinung über dieses Ereignis zu bilden. Das Transparenzgebot als journalistische Sorgfaltspflicht verfügt insoweit auch über einen objektiven Gehalt.

5.5. Vorliegend gehören die Ergebnisse der Wahlen in das Stadtparlament zu den zentralen Fakten, die erwähnt werden müssen, damit sich das Publikum überhaupt eine eigene Meinung bilden kann. Räumt die Tagesschau einem Ereignis wie den Städtzürcher Wahlen eine solche Bedeutung ein, dass sie darüber an erster Stelle informiert, so darf ein substantieller Hinweis auf die bekannten Ergebnisse der Parlamentswahlen nicht fehlen. Die Art und Weise sowie der Umfang der Berichterstattung betreffen zwar primär die Programmautonomie der Veranstalters. Nicht darunter fällt dagegen die unvollständige Darstellung eines Themas wie einer Wahl, soweit objektiv zentrale Fakten weggelassen werden und sich das Publikum keine eigene Meinung mehr bilden kann. Die gleichzeitig stattfindenden Wahlen der Regierung und des Parlaments stellen im übrigen aufgrund ihres engen sachlichen Zusammenhangs auch nicht zwei unterschiedliche Themen dar, wie dies die Beschwerdegegnerin behauptet. Durch die faktisch fehlende Berichterstattung über die Wahlergebnisse in das Zürcher Stadtparlament konnten sich die Zuschauer der Tagesschau-Hauptausgabe keine vollständige Meinung über die Städtzürcher Wahlen bilden.

5.6. In der Spätausgabe hat die Tagesschau denn auch über die Wahlen in das Zürcher Stadtparlament berichtet. Im Rahmen der Prüfung der Vereinbarkeit der beanstandeten Tagesschau-Hauptausgabe mit dem Sachgerechtigkeitsgebot bleibt dies aber unbeachtlich. Das Sachgerechtigkeitsgebot bezieht sich im Gegensatz zum Vielfaltsgebot primär auf eine einzelne Sendung (vgl. Dumermuth, a.a.O., Rz. 96). Im beanstandeten Beitrag der Tagesschau-Hauptausgabe fehlte denn auch ein ausdrücklicher Verweis, dass über die Gemeinderatswahlen im Rahmen der Spätausgabe berichtet werde. Mit einem solchen ausdrücklichen Verweis

sowie mit einer kurzen Zusammenfassung der wichtigsten Ergebnisse der Parlamentswahlen hätte die Beschwerdegegnerin die Möglichkeit gehabt, die beiden Ausgaben der Tagesschau hinsichtlich der Stadtzürcher Wahlen thematisch so stark miteinander zu verbinden, dass eine einheitliche Beurteilung unter dem Gesichtspunkt des Sachgerechtigkeitsgebots möglich gewesen wäre. Die vage Bemerkung des Moderators über das Abschneiden der SVP in den Gemeinderatswahlen sowie der Hinweis am Ende der Tagesschau-Hauptausgabe, dass noch weiter über die Wahlen in der Stadt Zürich in der Spätausgabe berichtet werde, genügten dazu nicht.

5.7. Die von der Beschwerdegegnerin angeführte Hektik und der Zeitdruck im Zusammenhang mit der Produktion einer Nachrichtensendung rechtfertigen die fehlende Erwähnung der Wahlergebnisse in das Stadtparlament nicht. Das Bundesgericht hat im Entscheid [BGE 114 Ib 209](#) zwar angedeutet, dass das Sachgerechtigkeitsgebot und die damit verbundenen journalistischen Sorgfaltspflichten bei aktuellen Nachrichtensendungen nicht die gleichen sein können wie bei Informationssendungen mit Hintergrundcharakter, weil die Verantwortlichen über ganz unterschiedliche Vorbereitungszeiten verfügen. Dies bezieht sich aber vorab auf die Prüfung des Wahrheitsgehalts und der Gewichtung von neu eintreffenden Meldungen. Die Angabe der Quelle und damit die Einhaltung des Transparenzgebots gewährleistet dabei eine Absicherung im Hinblick auf eine allfällige programmrechtliche Prüfung. Vorliegend hat es aber der Veranstalter unterlassen, bekannte und objektiv zentrale Fakten des im Rahmen der Nachrichtensendung prioritär behandelten Themas zu erwähnen. Spätestens die Live-Schaltung des Moderators mit dem zuständigen Korrespondenten hätte dem Veranstalter im Rahmen des beanstandeten Beitrags erlaubt, die aktuellen Ergebnisse der Parlamentswahlen in einigen wenigen Sätzen aufzuzeigen und damit die im Zusammenhang mit der SVP gemachten, wenig differenzierten Aussagen zu den Stadtratswahlen zu relativieren.

5.8. Die Beschränkung der Berichterstattung auf die Stadtrats- und Stadtpräsidentenwahlen im Rahmen der Tagesschau-Hauptausgabe wirkte sich auch auf die Analyse und den Kommentar aus. Die Niederlage der bürgerlichen Parteien, welche die angestrebte Wende klar verpassten, wurde in starkem Masse gleichgesetzt mit einer Niederlage der SVP, welche in einem Kommentar als «klare Verliererin der Zürcher Stadtratswahlen» bezeichnet wurde. Bei einer Beschränkung der Analyse auf den polarisierenden Wahlkampf und auf die Ansprüche der SVP mag diese Analyse zutreffend sein. Selbst wenn die Resultate in das Stadtparlament nicht berücksichtigt werden, kann man sich aber durchaus fragen, ob nicht die anderen bürgerlichen Parteien (Freisinnig-Demokratische Partei [FDP], Christlich-Demokratische Partei [CVP]) die eigentlichen Verliererinnen sind. Beide Parteien verloren je einen Sitz im Stadtrat, die SVP konnte dagegen keinen Sitz gewinnen. In der Spätausgabe bezeichnete die Tagesschau denn auch die FDP als eigentliche Verliererin der Stadtzürcher Wahlen. Hinsichtlich der SVP wurde vermerkt, dass diese den Einzug in den Stadtrat verpasst habe, zusammen aber mit der Sozialdemokratischen Partei zu den Gewinnern der Parlamentswahlen zähle. Die Spätausgabe verdeutlicht, dass durch die Mitberücksichtigung der Parlamentswahlen insgesamt ein wesentlich aussagekräftigeres Bild über die Stadtzürcher Wahlen vermittelt werden konnte.

5.9. Der Kommentar und die Analyse der Stadtratswahlen in der Tagesschau-Hauptausgabe sind im Zusammenhang mit der fehlenden Berichterstattung über die Parlamentswahlen zu sehen. Ob der Kommentar und die Analyse zu den Stadtratswahlen alleine eine Programmrechtsverletzung begründet hätten, kann deshalb vorliegend offen gelassen werden.

5.10. Zusammenfassend gilt es festzuhalten, dass sich die Zuschauer aufgrund der Berichterstattung der Tagesschau-Hauptausgabe keine aus programmrechtlicher Sicht genügende Meinung über die Stadtzürcher Wahlen bilden konnten. Durch die - mit Ausnahme einer vagen Bemerkung in einem Nebensatz - fehlende Erwähnung der gleichzeitig mit den Stadtratswahlen stattfindenden Parlamentswahlen hat die Beschwerdegegnerin das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt. Die journalistischen Sorgfaltspflichten und das Transparenzgebot gebieten dem Veranstalter, die objektiv zentralen Fakten eines Themas im Rahmen einer Nachrichtensendung bekanntzugeben. Dazu gehören bei einem prioritär behandelten Thema wie demjenigen der Stadtzürcher Wahlen auch die Resultate der Sitzverteilung im Parlament.

JAAC 62.87 - Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 26. Juni 1998; b.365

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1998
Année	
Anno	
Band	62
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 004 061

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