

## JAAC 57.48

### Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 8. November 1991

---

*Télévision et radio. Violations de la concession dans trois émissions d'information dont le point de départ est la condamnation de deux magistrats de l'exécutif de la ville de Zurich pour violation du secret de fonction dans le cadre de la révision du plan de zones de construction.*

*Art. 4 al. 2 Concession SSR de 1987. Devoir de diligence journalistique appliqué à l'impression d'ensemble laissée par une émission.*

*- Statut du journalisme d'investigation quant au contrôle, par la presse, de l'exercice du pouvoir étatique (consid. 4 et 5).*

*- L'impression d'ensemble d'un magazine télévisé «Rundschau» qui tenta de prouver la thèse - contraire aux constatations du juge pénal - selon laquelle la violation du secret de fonction aurait eu pour but de favoriser des intérêts privés, a violé la concession en ce que les journalistes*

*- suggérèrent l'image de l'intention punissable d'un magistrat par le biais d'une simple juxtaposition d'événements, d'allusions et d'un langage équivoque,*

*- ne confrontèrent pas la personne concernée avec le reproche grave soulevé implicitement,*

*- sous l'effet d'un parti pris évident, d'une dramaturgie exagérée et d'une argumentation inadaptée à la complexité de l'affaire, placèrent le spectateur dans une situation où il ne pouvait plus se former librement et rationnellement son opinion (consid. 8-12).*

*- Une autre émission télévisée, qui attira l'attention sur le contenu du magazine «Rundschau» contraire à la concession, en confirmant les informations sans les avoir vérifiées et sans avoir recueilli la réaction de l'intéressé, a violé le devoir de diligence journalistique (consid. 14).*

*- Une émission radiodiffusée ultérieure, qui résuma avec une simplification déformante les informations du magazine «Rundschau» contraire à la concession et affirma péremptoirement que le comportement du magistrat avait permis des gains directs à certains particuliers, a également violé la Concession SSR (consid. 15).*

---

*Fernsehen und Radio. Konzessionsverletzungen in drei Informationssendungen, deren Ausgangspunkt die Verurteilung zweier Mitglieder der Exekutive der Stadt Zürich wegen Verletzung des Amtsgeheimnisses im Rahmen der Revision der Bauzonenordnung ist.*

*Art. 4 Abs. 2 Konzession SRG von 1987. Journalistische Sorgfaltspflicht im Blick auf den Gesamteindruck einer Sendung.*

*- Stellung des Recherchierjournalismus im Hinblick auf die Kontrolle der Amtsausübung durch die Presse (E. 4 und 5).*

*- Der Gesamteindruck einer Fernseh-Rundschauendung, welche die entgegen den Feststellungen des Strafrichters aufgestellte These zu beweisen versuchte, wonach die Amtsgeheimnisverletzung in der Absicht begangen wurde, Privatinteressen zu begünstigen, verletzte die Konzession, indem die Journalisten*

*- durch schlichte Verknüpfung von Ereignissen, Anspielungen und doppeldeutige Sprache das durch keine Information gerechtfertigte Bild strafbarer Absichten eines Amtsträgers vermittelten,*

*- die betroffene Person mit dem implizit erhobenen, schwerwiegenden Vorwurf nicht konfrontierten,*

*- mit offensichtlicher Voreingenommenheit, unangemessener Dramaturgie und der Komplexität der Angelegenheit nicht genügender Argumentation den Zuschauer in eine Lage versetzten, in der er sich nicht mehr frei und rational seine Meinung bilden konnte (E. 8-12).*

*- Eine andere Fernsehsendung, welche in kurzer, affirmativ bestätigender Form, ohne vorherige Überprüfung der Informationen und ohne Einholung der Reaktion des Betroffenen, auf den Inhalt der konzessionsverletzenden Rundschau hinwies, missachtete die journalistische Sorgfaltspflicht (E. 14).*

*- Eine nachfolgende Radiosendung, welche die Informationen der konzessionsverletzenden Rundschau mit entstellender Vereinfachung zusammenfasste und kategorisch erklärte, das Verhalten des Amtsträgers hätte bestimmten Privaten direkte Gewinne ermöglicht, verletzte ebenfalls die Konzession SRG (E. 15).*

---

*Televisione e radio. Violazioni della concessione in tre trasmissioni informative il cui punto di partenza è la condanna di due membri dell'Esecutivo della Città di Zurigo per violazione del segreto d'ufficio nel quadro della revisione del piano delle zone edificabili.*

**Art. 4 cpv. 2 Concessione SSR del 1987. Obbligo di diligenza giornalistica per quanto concerne l'impressione globale di un'emissione.**

**- Statuto del giornalismo d'indagine nell'ottica del controllo, da parte della stampa, dell'esercizio di una carica (consid. 4 e 5).**

**- L'impressione globale di un'emissione televisiva «Rundschau» che ha cercato di provare la tesi formulata contro gli accertamenti del giudice penale secondo cui la violazione del segreto d'ufficio è stata commessa nell'intento di favorire interessi privati ha violato la concessione in quanto i giornalisti**

**- mediante semplice concatenazione di avvenimenti, allusioni, linguaggio a doppio senso hanno trasmesso l'immagine, non giustificata da qualsivoglia informazione, di intenzioni punibili di un magistrato,**

**- non hanno messo a confronto la persona in questione con l'appunto grave implicitamente sollevato,**

**- con partito preso evidente, drammaturgia inadeguata e argomentazione inadatta alla complessità della pratica hanno posto il telespettatore nella situazione di non potersi più formare un'opinione libera e razionale (consid. 8-12).**

**- Un'altra emissione televisiva che, più succintamente e in forma di conferma, senza ulteriore verifica delle informazioni e senza tener conto della reazione dell'interessato, ha fatto riferimento al contenuto dell'emissione «Rundschau» che ha violato la concessione ha disatteso l'obbligo di diligenza giornalistica (consid. 14).**

**- Un'ulteriore emissione radiofonica in cui sono riassunte con semplificazione deformante le informazioni dell'emissione «Rundschau», che ha violato la concessione, e in cui è categoricamente dichiarato che il comportamento del magistrato aveva reso possibile a determinati privati di realizzare utili diretti, ha parimente violato la Concessione SSR (consid. 15).**

---

## **I**

**A.a.** Die Sendung «Rundschau» vom 19. Dezember 1989 des Fernsehens der deutschen und rätoromanischen Schweiz (DRS) (etwa um 21.00 Uhr) brachte einen Beitrag zum Thema «Neues im Amtsgeheimnismissbrauch Wagner/Egloff».

In diesem Bericht, der etwa 25 Minuten dauerte, haben die Journalisten das Umfeld und die Umstände der Amtsgeheimnisverletzung, der sich die Stadtratsmitglieder Thomas Wagner und Kurt Egloff gemäss einem Strafbefehl vom 25. Oktober 1989 der Zürcher Bezirksanwaltschaft schuldig gemacht haben, dargestellt und analysiert. Die Journalisten stellten in der Sendung die konkrete Frage: «Wer hat davon profitiert?»

Zuerst erinnerte der Beitrag an die bedeutenden finanziellen Interessen, die mit der Revision der Bauzonenordnung (BZO) in der Stadt Zürich verbunden sind. Die Autoren stellten die sich gegenüberstehenden Interessen (Finanzplatz, Stadtregierung, Wohnbevölkerung) und besonders die diesbezügliche Kontroverse dar, die sich innerhalb der Stadtregierung (Stadtrat) zugespitzt hatte. Während der Dienstleistungssektor eine grosszügige Öffnung der Industrie und Dienstleistungszonen erwartete, stellte sich insbesondere die Chefin des Bauamtes II, Frau Stadträtin Koch, gegen eine solche grosszügige Umzonung; sie versuchte, bestimmte Areale für Nutzungsbedürfnisse der Stadt zu erwerben, beispielsweise das «Löwenbräuareal», das in der Industriezone lag und welches die Eigentümerin zu verkaufen beabsichtigte.

Der Beitrag informierte im weiteren über die Art und Weise, wie die beiden Stadträte Wagner und Egloff in dieser angespannten Atmosphäre vertrauliche Dokumente des Bauamtes II an Dritte, namentlich an Baurechtsspezialisten, die den Kreisen nahestanden, die sich für eine Erweiterung der Dienstleistungszone einsetzten, übergaben. Die beiden Stadträte wollten die Meinung dieser Spezialisten zu dem BZO-Projekt des Bauamtes II erfahren. Die Sendung hat eines dieser vertraulichen Dokumente gezeigt, das zusammengefasst die konkreten Anträge und Fragen von Stadtrat Wagner auf Umzonung und die entsprechenden Antworten des Bauamtes II enthielt. Daran anschliessend wurden die Chronologie der Ereignisse, namentlich durch die Befragung von Stadtrat Wagner, und die wirtschaftlichen Zusammenhänge geschildert sowie das Geflecht persönlicher Beziehungen offengelegt, das den Verdacht der Verwendung von Insiderinformationen nahelegte. Durch diese Darstellungsweise suggerierten die Autoren der Sendung, die beiden Stadträte hätten durch ihr Verhalten (gezielt) die Interessen von Dritten begünstigen wollen beziehungsweise begünstigt, ein Vorwurf, den der Bezirksanwalt von Zürich in seinem Urteil entschieden verneint hatte. Gemäss den Autoren der Sendung unterliefen die beiden Stadträte die Kaufinteressen der Stadt. In der Tat konnte die Stadt bei der Handänderung des «Löwenbräuareals» an den Migros-Genossenschaftsbund, dessen Tertiärbereich Raumbedürfnisse hatte, wegen des hohen Kaufpreises nicht mithalten.

Der Beitrag erwähnte ferner, dass sich die Herren Wagner und Egloff am kommenden März zur Wiederwahl stellen würden.

**b.** In der «*Tagesschau*» vom 19. Dezember 1989 (etwa um 19.30 Uhr) wurde auf die am gleichen Abend zur Ausstrahlung gelangende Rundschau hingewiesen. Nachdem die Sprecherin an den Inhalt des Urteils des Bezirksanwalts erinnert hatte, legte sie dar, mit welcher Fragestellung sich die Rundschau auseinandersetzen werde: hat vom Verstoß des Amtsgeheimnisses wirklich niemand profitiert? Ein Journalist der *Tagesschau* fasste darauf den Rundschaubericht zusammen, in dessen Thematik er mit folgenden Worten einführte: «Dass sich Zürichs Stadtpräsident Thomas Wagner aber auch für andere als städtische Interessen eingesetzt hat, geht aus Dokumenten hervor, die der <Rundschau> zugespielt wurden. Im Laufe der Behandlung der umstrittenen Bau und Zonenordnung hat Wagner verschiedene Anträge gestellt, die auch privaten Interessen dienen könnten». Es folgte die Darstellung der verschiedenen Kaufinteressen um das «Löwenbräuareal» und der Anträge von Herrn Wagner auf Umzonung dieses Areals. Mit der

Einblendung der Antworten Wagners auf die Fragen des Rundschaubeitrages wurde die Chronologie der Ereignisse dargestellt. Schliesslich wurde der Misserfolg der Stadt beim Kauf dieses Grundstückes - wegen des gestiegenen Kaufpreises - erwähnt; der Beitrag endete mit einem Hinweis auf die noch hängige Untersuchung der städtischen Geschäftsprüfungskommission.

c. In der Morgenausgabe des «*Regionaljournals für Zürich und Schaffhausen*» vom 20. Dezember 1989 des Radios DRS (etwa um 07.00 Uhr) wurde folgende Nachricht verlesen: «Neue Vorwürfe gegen die beiden vorbestraften Zürcher Stadträte Thomas Wagner und Kurt Egloff. Nach einem Bericht der Rundschau vom Fernsehen DRS hat Thomas Wagner bei den Verhandlungen um die Bau- und Zonenordnung von der Stadt Zürich verschiedene Anträge gestellt, die privaten Landbesitzern direkte Gewinne ermöglicht haben...». Nach der Erwähnung des Beispiels des Löwenbräuareals endete die Meldung mit folgenden Worten: «... Der Zürcher Stadtpräsident Thomas Wagner hat diese Vorwürfe in der Rundschau bestritten. Nach dem Kommentar der Rundschau sind die Aussagen von Thomas Wagner aber falsch.»

Soweit nötig wird auf die einzelnen Sequenzen der beanstandeten Sendungen in den Erwägungen näher eingegangen.

B. Am 18. Januar 1990 wurde Beschwerde gegen die obgenannten Sendungen bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) erhoben. Die Beschwerdeführer beantragen, es sei festzustellen, dass jede einzelne der drei vorgenannten Sendungen für sich allein, eventuell die drei Sendungen insgesamt, Art. 4 der Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft vom 5. Oktober 1987 (Konzession SRG, BBl 1987 III 813 f.), namentlich die Gebote der sachgerechten Darstellung der Ereignisse und der Vielfalt der Ansichten verletzt haben.

Generell machen sie geltend, die Sendungen - insbesondere die Rundschau und die Tagesschau vom 19. Dezember 1989, die ausdrücklich auf die kommenden Stadt- und Gemeinderatswahlen in der Stadt Zürich Bezug nahmen - hätten den strengeren Massstäben, die die UBI in ihrer Praxis bezüglich Wahlsendungen anlege, nicht genügt.

a. Gegen die Sendung «Rundschau» bringen sie insbesondere vor, die Journalisten hätten isolierte Einzelaussagen unkontrolliert aneinandergereiht, ohne Herrn Wagner mit den wesentlichen Fakten sowie den gegen ihn erhobenen Anschuldigungen zu konfrontieren und ihn dazu konkret anzuhören. Insbesondere sei ihm vorgeworfen worden, er habe durch seine Anträge privaten Eigentümern gewaltige Planungsgewinne ermöglicht. Diese falsche Anschuldigung sei deshalb schwerwiegend, weil sowohl die Bezirksanwaltschaft Zürich wie auch neuerdings der Bezirksrat Zürich Herrn Wagner attestierten, er habe keine Privatinteressen begünstigen wollen. Die Autoren der Sendung hätten generell alle Fakten und Informationselemente systematisch zuungunsten von Herrn Wagner interpretiert, was zu einem einseitigen Ergebnis geführt habe. In diesem Sinne hätten sie auch eine irrtümliche Aussage von Herrn Wagner hochgespielt: Auf die in der Sendung gestellte Frage der Journalisten, wie es zu *seinem eigenen Antrag* (vom Mai 1988) auf Umzonung des Löwenbräuareals gekommen sei, habe sich Herr Wagners Antwort offensichtlich auf einen anderen Aspekt bezogen, nämlich

wie es zum *Stadtratsentscheid* (vom August 1988) betreffend seinen Antrag, gekommen sei. Die Beschwerdeführer erklären dazu, Herr Wagner könne sich an die genaue Fragestellung im Interview nicht mehr erinnern.

Die Autoren der Sendung hätten ferner ihre journalistischen Sorgfaltspflichten nicht wahrgenommen: Sie hätten unzutreffende Aussagen von Dritten übernommen, ohne sie zu verifizieren (namentlich diverse Aussagen von Frau Koch betreffend die Raumbedürfnisse der Stadt Zürich sowie zu Verhandlungen zwischen der Stadt Zürich und der Grundeigentümerin des Löwenbräuareals beziehungsweise deren Scheitern). Die Beschwerdeführer machen weiter geltend, die Sendung hätte die Sachlage unkorrekt geschildert, sei es durch Unterschlagung der Kernpunkte der BZO-Problematik (extreme Raumnot sämtlicher Dienstleistungsunternehmen in Zürich und speziell der Firma, die das Löwenbräuareal erwarb) oder einer Erklärung über die notorische Vorläufigkeit eines jeden Antrages im Stadtrat (Vorbehalt der nachfolgenden politischen Entscheidungsstufen) sowie durch wahrheitswidrige Darstellung einiger Fakten (Aussage der Journalisten betreffend Abriss alter Wohnhäuser in der Stadt Zürich, wirtschaftliche Verflechtungen oder geschätzten Planungsgewinn). ...

Schliesslich rügen die Beschwerdeführer, die Journalisten hätten vertrauliche Papiere des Stadtrates in der Sendung gezeigt und damit auf unhaltbare Weise Amtsgeheimnisverletzungen ausgebeutet; dabei handle es sich um einen Verstoss gegen die anerkannten Regeln der journalistischen Berufsausübung.

**b.** Gegen die Tagesschau machen die Beschwerdeführer geltend, diese Sendung habe, angesichts des bescheidenen Informationsgehaltes der Rundschau, dessen Bedeutung überbewertet. Dazu komme, dass die Tagesschau gegenüber Herrn Wagner unter Verletzung der Pflicht zu sachgerechter Darstellung der Ereignisse und ohne seine Anhörung den wahrheitswidrigen, schwerwiegenden Vorwurf erhob, er habe mit seinen Anträgen privaten Interessen gedient.

**c.** Bezüglich des Regionaljournals rügen die Beschwerdeführer, dieses habe in einer unhaltbaren Vereinfachung über die Sendung «Rundschau» berichtet: Ohne Vorbehalt und ohne jede sprachliche Einschränkung und Relativierung sei die schwere Anschuldigung gegen Herrn Wagner wiedergegeben und sachwidrig informiert worden, Planungsgewinne zugunsten einzelner Grundeigentümer seien bereits realisiert und durch die Anträge von Herrn Wagner ermöglicht worden. Obwohl erwähnt worden sei, Herr Wagner habe diese Vorwürfe in der Rundschau bestritten, habe die Sendung diese Aussage dahingehend kommentiert, die Bestreitung dieser Anschuldigung habe sich in der Rundschau als falsch herausgestellt.

...

## II

1. und 2. (Formelles)

3. (Art. 4 Abs. 2 Konzession SRG, vgl. [VPB 56.13](#), [VPB 55.9](#))

**b.** Die im Blick auf die Realisierung einer Sendung zu beachtenden Sorgfaltspflichten lassen sich unter Berücksichtigung einerseits des Sendegefässes und andererseits des Themas, das Gegenstand einer Sendung ist, bemessen. Bezüglich Informationssendungen hat die UBI ausserdem konkrete Anforderungen an die journalistische Sorgfaltspflicht entwickelt und diese in ihrer Praxis beispielsweise wie folgt konkretisiert: Die Medienschaffenden müssen einen sachgerechten und angemessenen Gebrauch von Archivmaterial sicherstellen ([VPB 50.18](#)). Falls sie einem Teilnehmer der Sendung die Vorvisionierung des auszustrahlenden Sendematerials offerieren, müssen sie diese integral vornehmen ([VPB 55.9](#)). Wenn in einem journalistischen Beitrag und in Abwesenheit der betroffenen Personen wesentliche beziehungsweise schwerwiegende Vorwürfe an deren Adresse oder zentrale beziehungsweise entscheidende Fakten, die sie betreffen, offengelegt werden, müssen die Journalisten mit besonderer Sorgfalt den Standpunkt der Abwesenden angemessen darstellen (Entscheid vom 3. Mai 1989, «A Bon Entendeur: Besançon SA»). Das BGer führt diesbezüglich noch an: Sofern Aussagen einer Sendung eine voraussehbar schädigende Folge für eine bestimmte Person haben können, dürfe der Journalist nicht das Risiko eingehen, diese Person durch die Verbreitung von unwahren beziehungsweise nicht hinreichend gesicherten Informationen zu schädigen (unveröffentlichter BGE vom 11. Oktober 1990 zum obgenannten Entscheid). Bei einer Berichterstattung über einen Angeklagten im Rahmen eines hängigen Gerichtsverfahrens sind besondere journalistische Sorgfaltspflichten zu beachten, die aus dem Gebot der Unschuldsvermutung abzuleiten sind (Entscheid vom 8. November 1991, «Kassensturz: Verwicklungen in der Angelegenheit Kammgarnspinnerei», [VPB 57.45](#)).

**c.** Die journalistische Tätigkeit eines Programmschaffenden erlaubt ferner die Einsetzung verschiedener dramaturgischer Mittel. Ihm ist grundsätzlich die redaktionelle Freiheit zuzubilligen, mit Ton und Bild dem gesprochenen Wort einer Sendung noch eine plastische Kontur zu geben, so dass sich Ton, Bild und Text gegenseitig unterstützen, der Informationsgehalt sich allenfalls sogar verstärkt. Die Kombination dieser Gestaltungsmittel sollte aber nicht zu einer dem Thema unangemessenen Emotionalisierung führen, die eine rationale Auseinandersetzung und letztlich die freie Meinungsbildung der Zuschauer beeinträchtigt (Entscheid vom 1. Februar 1991 betreffend die Sendung «Rundschau: Beitrag über das Kernkraftwerk Mühleberg» vom 12. Juni 1990 des Fernsehens DRS, [VPB 56.29](#)).

**d.** Es ist in diesem Zusammenhang das Problem der Verwendung von Unterlagen und Dokumenten, die als Folge des Amts- oder Berufsgeheimnisses für die Öffentlichkeit nicht zugänglich sind, durch die Journalisten zu erörtern. Zunächst ist festzuhalten, dass eine Amtsgeheimnisverletzung nur vom berechtigten Geheimnisträger begangen werden kann. Keine

konzessionsrechtliche Norm (vorbehältlich allenfalls Art. 4 Abs. 3 Konzession SRG) sanktioniert die Verwendung von Informationen durch einen Journalisten, deren Kenntnis vorgängig die Verletzung zivil-, straf- oder verwaltungsrechtlicher Bestimmungen durch einen Dritten voraussetzt. Ist ein sachbezogenes Interesse an die Wiedergabe einer solchen Information gegeben, steht es konzessionsrechtlich dem Journalisten frei, alle verfügbaren, auch heiklen Informationsquellen zur Aufarbeitung eines Themas zu nutzen; allerdings gilt auch hier die Verpflichtung zur Beachtung der journalistischen Sorgfalt, die namentlich die Überprüfung der Glaubwürdigkeit und Zulässigkeit einer Informationsquelle verlangt.

e. ...

Gemäss ständiger Praxis der UBI kommt dem konzessionsrechtlichen Gebot der Vielfalt der Ansichten dann eine besondere Tragweite zu, wenn Beiträge als eigentliche Wahl- oder Abstimmungssendungen kurz vor dem Urnengang ausgestrahlt werden. In solchen Situationen soll die strenge Beachtung dieses Grundsatzes verhindern, dass die öffentliche Meinungsbildung einseitig beeinflusst und damit das Abstimmungsergebnis entsprechend verfälscht wird (unter anderem VPB 50.80; [VPB 53.49](#) und [VPB 53.51](#); [VPB 55.38](#)). In diesem letzten Entscheid hat die UBI ihre Rechtsprechung in zwei Richtungen präzisiert: Einerseits ist die erhöhte Sorgfalt zur Beachtung der Vielfalt der Ansichten im Vorfeld von Wahlen oder Abstimmungen nicht nur bei «*eigentlichen*» Wahl- oder Abstimmungssendungen, sondern auch bei jeder Ausstrahlung, die auf Wahlen oder Abstimmungen Bezug nimmt, zu berücksichtigen; andererseits ist das Gebot der Berücksichtigung der Vielfalt der Ansichten nach Massgabe des Grundsatzes der *Verhältnismässigkeit* zu beachten, das heisst je näher vor dem Urnengang und je intensiver eine Stellungnahme zu einer Wahl oder einer Abstimmung an Radio oder Fernsehen erfolgt, um so strikter muss jede Einseitigkeit und Manipulation vermieden werden. Mit anderen Worten: Bei der Beurteilung, inwieweit der erhöhte Beachtung des Grundsatzes der angemessenen Darstellung der Vielfalt der Meinungen in der Programm beziehungsweise Beitragsgestaltung Rechnung getragen wurde, kann nicht allein auf ein zeitliches Kriterium - zum Beispiel vier Wochen vor Abstimmungen oder Wahlen - oder auf die förmliche Deklaration einer Sendung als Abstimmungs- beziehungsweise Wahlsendung abgestellt werden. Es geht in der Anwendung dieses Prinzips namentlich auch um eine dem Charakter der Sendung angemessene Abstufung. Dieser Umstand war denn auch Anlass für die UBI, zwischen der Periode der Lancierung der Unterschriftensammlung für eine Volksinitiative einerseits und dem eigentlichen Abstimmungskampf im Vorfeld des Referendumsentscheides andererseits zu differenzieren (nicht publizierter Entscheid vom 26. Januar 1990 betreffend drei Beiträge im «Téléjournal» beziehungsweise «Journal Romand» über die Initiative «Sauvez la Côte»). An dieser Stelle sei noch präzisierend erwähnt, dass es stets einer adäquaten materiell-inhaltlichen Verknüpfung zwischen einem Wahl- oder Abstimmungsereignis und der in Frage stehenden Sendung bedarf.

f. Weiter ist zu beachten, dass mit Blick auf die Beurteilung mehrerer Sendungen unter dem konzessionsrechtlichen Aspekt der angemessenen Darstellung der Vielfalt der Ansichten auch die Art des Mediums - Radio und/oder Fernsehen - zu berücksichtigen ist. Eine entsprechende Berücksichtigung der Sendungen beider Medien setzt letztlich nebst der

formellen Beanstandung in einer Eingabe eine Ankündigung im jeweils anderen Medium beziehungsweise einen Hinweis im Rahmen einer Sendung auf einen materiellen Beitrag - und nicht nur eine Nachrichtenmeldung - im anderen Medium durch den Veranstalter voraus.

g. In der Beurteilung von Informationssendungen ist neben der Würdigung jeder einzelnen Information für sich allein auch der allgemeine Eindruck zu beurteilen, der sich aus einer Sendung als Ganzes ergibt (BGE 114 Ib 204 ff.).

4. (Programmautonomie nach Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 3 BV, vgl. u. a. VPB 56.13 mit weiteren Hinweisen sowie BGE 116 Ib 37 ff.)

Die Funktion der Medien, für eine gewisse Kontrolle der staatlichen Gewalt durch die öffentliche Meinung zu sorgen, wurde von der UBI auch stets anerkannt: Es entspricht einer allgemein anerkannten und traditionellen Aufgabe der Presse, insbesondere auch von Radio und Fernsehen, die politischen Handlungen von Behördemitgliedern einer sorgfältigen Kontrolle und Prüfung zu unterziehen und einen allfälligen Machtmissbrauch sichtbar zu machen und darüber zu informieren (unter anderem Entscheid vom 18. März 1991, «Rundschau: eine neue Affäre Kopp?», VPB 56.27). Die Ausübung dieser Kontrolle geschieht namentlich auf dem Weg des Recherchierjournalismus, dem konzessionsrechtlich grundsätzlich nichts entgegensteht. Die UBI hat anerkannt, dass diese Art journalistischer Arbeit zwangsläufig eher dem Risiko eines Irrtums ausgesetzt ist als andere Formen der Berichterstattung und dass in jedem Fall abzuwägen ist, ob das öffentliche Interesse daran, gewisse Ereignisse annäherungsweise und nicht mit letzter Gewissheit zu kennen, das Interesse an einer gefestigten und zuverlässigen Information überwiegt. Diese Art von Journalismus - bei der die UBI die besonderen Bedingungen namentlich hinsichtlich der Schwierigkeiten, an die Quelle vorzustossen, diese zu verifizieren und zu zitieren, in Rechnung stellt (vgl. obgenannten Entscheid vom 18. März 1991), darf allerdings nicht unter Missachtung der Regeln der journalistischen Sorgfalt praktiziert werden.

## Die Sendung «Rundschau» vom 19. Dezember 1989

5. Die UBI anerkennt, entsprechend ihrer konstanten Rechtsprechung, dass es einem Veranstalter freisteht, sich in einer Sendung mit dem Hintergrund und Anlass der Amtsgeheimnisverletzung der Stadträte Wagner und Egloff auseinander zusetzen und dass dies zum Bestand der Programmautonomie und Redaktionsfreiheit gehört. Am behandelten Thema bestand ein unbestreitbares öffentliches Interesse und zwar sowohl bezüglich der involvierten Personen als auch der Handlungen und Ereignisse, die Gegenstand der Berichterstattung waren. Es ist fraglos von allgemeinem Interesse, dass das Publikum Kenntnis erhält über die Aktivitäten der Behördemitglieder, die Beweggründe und die Rechtfertigung ihrer Handlungen und das entsprechende politische Umfeld. Sofern Handlungen für ein Strafverfahren, vorliegendenfalls gar eine Verurteilung, Anlass sind, ist es naheliegend, dass sich die Presse, zu deren Aufgabe in einer Demokratie auch die Überwachung und die Kontrolle politischer Macht gehören, damit beschäftigt und, sofern angezeigt, die Diskussion darüber aufnimmt. Durch die Realisierung einer Sendung über die Amtsgeheimnisverletzung

der Gemeinderäte Wagner und Egloff hat die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) entsprechend dem ihr durch Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 2 BV übertragenen Informationsauftrag gehandelt.

**6.** Die UBI hat weiter zu prüfen, ob die Sendung eine Wahlsendung war. Diesbezüglich ist festzuhalten, dass kein materieller Konnex zwischen dem Gegenstand der Sendung und den Gemeindewahlen bestand, zumal weder im Hauptpunkt noch im Nebenpunkt auf die bevorstehenden Wahlen Bezug genommen wurde, sei es durch Präsentation der Wahlthemen, sei es durch die Würdigung und Bewertung der verschiedenen Parteien und Kandidaten. Die Information, jemand sei Kandidat für ein bestimmtes Amt, vermag einer Sendung nicht bereits Wahlcharakter im Sinne der Praxis der UBI zu verleihen. Der Hinweis auf die Kandidatur von Herrn Wagner in den kommenden Kommunalwahlen war lediglich ein Element der Information, das zweifellos im Rahmen des Beitrages erwähnt werden durfte. Selbst wenn der politische Charakter der Sendung an sich Auswirkungen auf die Wahlen haben kann, verlangt dies nicht zwangsläufig eine erhöhte Sorgfalt in der Berücksichtigung des Grundsatzes der angemessenen Darstellung der Vielfalt der Meinungen entsprechend den Anforderungen an Wahl- oder Abstimmungssendungen. Nicht einsehbar ist ausserdem - und das ist der eigentliche Sinn dieser Regel -, was die Vertreter anderer politischer Parteien zum Gegenstand der beanstandeten Sendung hätten beitragen können. Vorliegendenfalls geht es nicht um den Aspekt der angemessenen Wiedergabe verschiedener Meinungen, sondern um den Grundsatz der Beachtung der journalistischen Sorgfaltspflichten (vgl. insbesondere E. 8 und 12 hiernach).

**7.** Bezüglich der Frage der Verwendung eines vertraulichen Dokumentes durch die Journalisten ist folgendes festzuhalten: Das Dokument des Bauamtes II, das den Autoren anonym zugestellt wurde, war im Rahmen der journalistischen Thematisierung entscheidend, zumal es präzisen Aufschluss über die Art der von Herrn Wagner vorgeschlagenen Aufzoning gab. Es ist deshalb naheliegend, dass dieses Dokument, das Ausgangspunkt für die journalistischen Recherchen war, zur Stützung deren These verwendet wurde. Es handelt sich dabei um ein authentisches und unbestrittenes Papier. Es liegt diesbezüglich keine Verletzung der journalistischen Sorgfaltspflicht vor.

**8.** Im folgenden hat sich die UBI mit dem Hauptvorwurf der Beschwerdeführer gegenüber der Rundschau auseinander zusetzen, nämlich der Frage des tendenziösen Charakters der Sendung: Durch die ungenügende Berücksichtigung der Meinung von Herrn Wagner zu den von den Journalisten ihm gegenüber erhobenen Vorwürfen und durch die systematisch nachteilige Interpretation der präsentierten Ereignisse sei der Zuschauer nicht in der Lage gewesen, sich frei eine Meinung über die thematisierten Vorgänge zu machen.

**a.** In der Sendung ging es um folgende implizite These: Als Ergebnis der journalistischen Recherchen und im Gegensatz zu den Ausführungen der Bezirksanwaltschaft Zürich (Original-Ton in der Sendung: «Es gebe keine Anzeichen, dass Wagner und Egloff mit ihrer Amtsgeheimnisverletzung irgendwelchen Wirtschaftskreisen Vorteile hätten verschaffen wollen. Dies die Einschätzung des Bezirksanwaltes...») gebe es hinreichende Gründe für die Annahme, mit der Amtsgeheimnisverletzung von Herrn Wagner sei der Zweck verfolgt worden, Dritte zu begünstigen.

Zusammengefasst geht es im chronologischen Ablauf - von den Autoren übrigens korrekt wiedergegeben - um folgende Ereignisse: Im *März* 1988 lassen die Herren Wagner und Egloff erste Entwürfe der neuen Bauzonenordnung unter anderem Baujuristen zukommen. Im *Mai* 1988 unterbreitet Herr Wagner dem Bauamt II Fragen und Vorschläge, namentlich bezüglich der Zuweisung des Löwenbräuareals in die gemischte (Industrie und Dienstleistungen) Zone. Bei dieser Gelegenheit erwähnt er ausdrücklich entsprechende Kaufinteressen der Migros. Im *Juni* 1988 unterbreitet die Chefin des Bauamtes II dem Stadtrat die Fragen und Vorschläge von Herrn Wagner - allerdings ohne dass dabei das Kaufinteresse der Migros erwähnt wird - samt den Antworten und entsprechenden Stellungnahmen des Bauamtes II. Im Stadtrat wird in der Folge erstmals offiziell über das erwähnte Areal, entsprechende Kaufabsichten der Stadt und den diesen widersprechenden Antrag von Herrn Wagner debattiert. Im *August* 1988 stimmt der Stadtrat dem Antrag von Herrn Wagner auf Zuweisung dieser Parzelle in die gemischte Zone zu.

In der Mitte dieser chronologischen Darstellung wurde ein Interview mit Herrn Wagner über Anlass seines Antrages vom Mai 1988 ausgestrahlt. Seine Aussagen lassen sich wie folgt zusammenfassen: Er habe die externen, mit der Materie konkret vertrauten Experten ausschliesslich in der Absicht konsultiert, praktische, nicht wissenschaftliche Informationen zu erhalten. Zum Zeitpunkt der Einreichung seines Antrages im Mai 1988 habe die Frage der Zukunft des Löwenbräuareals bereits zu zahlreichen Diskussionen im Stadtrat Anlass geboten und die Stadtratskollegen hätten von den entsprechenden Kaufabsichten der Migros bereits Kenntnis gehabt.

In Würdigung dieser Ausführungen kommen die Journalisten in der Sendung zu folgendem Schluss: «Die Fakten liegen anders ...»

Daran anschliessend wird dargestellt, auf welchem Weg die Verantwortlichen der Migros und die Eigentümer der begehrten Parzellen vom Inhalt der vertraulichen Dokumente Kenntnis erhalten haben könnten und damit ein günstiges Geschäft schliessen konnten, bei dem schlussendlich die Stadt Zürich das Nachsehen hatte.

**b.** Im Zusammenhang mit der vorstehend geschilderten Darstellung des Ablaufes ist ein gravierender Mangel an Transparenz in der Sendung festzustellen: Nachdem der Irrtum, dem Herr Wagner in der Schilderung der Chronologie der Ereignisse und des Ursprungs seines Antrags vom Mai 1988 unterlag, offengelegt und damit die Aufmerksamkeit des Publikums auf die Beweggründe für den *Umzonungsantrag* von Herrn Wagner gelenkt wurde, ändern die Autoren ihre Optik und versuchen darzustellen, dass die *Amtsgeheimnisverletzung* absichtlich im Interesse Dritter erfolgt sei. Zur Unterstützung dieser These wird die Mitgliedschaft und Verflechtung verschiedener interessierter Personen in diversen Verwaltungsräten dargestellt, die sich intern über die auf dem Weg der *Amtsgeheimnisverletzung* erlangten Informationen der Experten Kenntnis verschaffen konnten. Die Sendung versucht damit mittels Assoziation von Gedanken den Beweis für die These der Begünstigung privater Interessen zu erbringen. Die UBI ist der Überzeugung, dass es die gezeigten Fakten nicht erlauben, über die Schlussfolgerungen des Strafverfahrens hinaus zu gehen und die These anklingen zu lassen, die *Amtsgeheimnisverletzung* sei

absichtlich zur Privilegierung privater Interessen begangen worden. Aus dem Ergebnis der journalistischen Recherchen hätte lediglich gefolgert werden können, dass bestimmte Personen während einer gewissen Zeit dank den entsprechenden Unterlagen *objektiv* über einen Informationsvorsprung verfügten (vgl. dazu aus dem Entscheid des Bezirksrates Zürich: «Soweit ersichtlich, erwuchs allen Beteiligten daraus kein greifbarer Vorteil abgesehen von einem vorübergehenden planungsrechtlichen und politischen Informationsvorsprung bis zur ordentlichen Bekanntmachung des stadträtlichen Antrages zuhanden des für den Entscheid zuständigen Gemeinderates...»); es fehlt an hinreichend gesicherten Informationen, die für die These sprechen, Herr Wagner habe das Amtsgeheimnis in der Absicht verletzt, private Interessen Dritter zu begünstigen; mit anderen Worten: Der Hinweis, wonach Herr Wagner den *Umzonungsantrag* betreffend das Löwenbräuareal gestellt hat, ist weder Beweis noch Indiz für ein anderes Motiv für die *Amtsgeheimnisverletzung* von Herrn Wagner als dasjenige, das bereits vom Strafrichter festgestellt wurde (vgl. auch E. 12 hiernach).

c. Bezüglich eines weiteren Eindruckes, den die Sendung hinterlassen hat - wonach diese planungspolitischen Anträge Dritte begünstigt haben - ist zunächst festzuhalten, dass zum Zeitpunkt des Umzonungsentscheides betreffend das Löwenbräuareal durch den Stadtrat, dieser über dieselben Informationen verfügte wie Herr Wagner: Namentlich wussten alle Mitglieder, dass bei Annahme des Antrages dadurch allenfalls eine private Unternehmung (Migros) begünstigt wird und damit gleichzeitig die Interessen der Stadt unterliegen würden. Im Entscheid des Bezirksrates von Zürich vom 28. Dezember 1989 wird dazu ausgeführt: «... Hinsichtlich Art und Umfang der Verwendung der Informationen der <Firmenkoordination> für die Entscheidungsfindung im Stadtrat blieben die Verhandlungsfreiheit und Stimmfreiheit der betreffenden Magistraten aufrecht. Sie waren zwar interessengebundenen Einflüssen ausgesetzt, gingen aber gegenüber niemandem Verpflichtungen ein». Im weiteren findet der Antrag von Herrn Wagner eine plausible Rechtfertigung in einem bestimmten raumplanungspolitischen Konzept für die Stadt Zürich, das sich ebenso sehr auf das planungspolitische Programm seiner Partei als auf den konkreten Fall zurückzuführen lässt. Diesbezüglich hält der vorerwähnte Entscheid weiter fest: «Es ist verständlich, dass namentlich der Stadtpräsident als politischer Vertreter der Stadtgemeinde nach aussen, dessen Abteilung unter anderem die Wahrung der wirtschaftlichen Interessen der Stadt obliegt..., sein Ohr gegenüber Dritten, die auf ihre Probleme hinwiesen, nicht verschloss, so insbesondere gegenüber der Dienstleistungsbranche, die ihre Bedürfnisse signalisierte» (vgl. E. 12 hiernach).

d. Bezüglich des umstrittenen Wortlautes der von den Journalisten gestellten Frage betreffend den Löwenbräuareal-Antrag, stellt die UBI fest, dass die Journalisten die Antwort von Herrn Wagner korrekt wiedergegeben haben. Die UBI, deren Verfahren der *Offzialmaxime* und dem Grundsatz der freien Beweiswürdigung (Art. 40 des BG vom 4. Dezember 1947 über den Bundeszivilprozess [BZP, SR 273]) unterliegt, ist trotz des Umstandes, dass das integrale Originalinterview nicht mehr verfügbar ist, der Überzeugung, dass der Veranstalter glaubwürdig darlegt, in der Präsentation des Interviews im Rahmen der Sendung nicht manipuliert zu haben. Weiter war voraussehbar, dass es sich um einen kritischen, ja sogar polemischen Beitrag handeln

würde. Die Journalisten hatten jedenfalls keinen Anlass und waren nicht verpflichtet, Herrn Wagner auf die Inkohärenz in der Darstellung der Chronologie der Ereignisse und auf Missverständnisse aufmerksam zu machen beziehungsweise Fragen zu wiederholen in der Absicht, dass diese vom Interviewpartner wiederaufgenommen werden könnten. Dies gilt um so mehr, als es sich bei Herrn Wagner um jemanden handelte, der im Umgang mit der Presse vertraut war und angesichts des Deliktes der Amtsgeheimnisverletzung darauf gefasst sein musste, in einem Interview nicht nachsichtig und zurückhaltend befragt zu werden. Selbst wenn Herr Wagner aus Versehen auf eine andere als die gestellte Frage geantwortet haben sollte, waren die Autoren im vorliegenden Fall nicht gehalten, die entstehenden Missverständnisse auszuräumen und das Interview diesbezüglich zu ergänzen.

e. Eine andere Frage ist, welche Schlussfolgerung die Journalisten aus diesem Irrtum beziehungsweise Missverständnis gezogen haben. Die UBI ist der Auffassung, dass sich diese Widersprüchlichkeit auf einen sekundären Aspekt bezog und die Autoren der Sendung diesem Umstand eine Bedeutung beigemessen haben, die für den Zuschauer das allgemeine Verständnis des Problems ausserordentlich schwierig machte. Dazu ist generell festzuhalten, dass jede Änderung der Bauzonenordnung im Sinne einer Öffnung auch für Dienstleistungsnutzungen - bei Verzicht auf eine Preiskontrolle - bestimmte Eigentümer, Verkäufer oder Käufer oder je nach Umständen beide, begünstigen würde und der dadurch geschaffene Mehrwert nur durch eine entsprechende Gesetzgebung ganz oder teilweise abgeschöpft werden könnte; dieser Aspekt war übrigens nicht Gegenstand der Sendung. Daraus ergibt sich, dass nur ein geringes Interesse besteht zu wissen, von wem dieser politisch naheliegende Antrag gestellt wurde. Anders wäre es zum Beispiel gewesen, wenn die Journalisten hätten zeigen können, dass ein Mitglied einer Exekutive einseitig einen möglichen Verkäufer oder Käufer ohne Wissen des anderen über eine konkrete Umzonungsabsicht informiert hätte; vorliegendenfalls zeigen indessen die in der Sendung gezeigten Fakten, dass Verkäufer und Käufer (Eigentümerin des Löwenbräuareals beziehungsweise Migros) gleichermassen Kenntnis von den Planungsabsichten hatten. Ausserdem war bekannt, dass aus Kreisen der Dienstleistungsbranche ohnehin gegenüber den Behörden der Wunsch geäussert worden war, den Zonenplan bezüglich Nutzungen zu liberalisieren. Somit ist festzuhalten, dass die Sendung keinen Beitrag zur Verbesserung der Information der Zuschauer über diese Zusammenhänge brachte, zumal sie deren Aufmerksamkeit auf eine nebensächliche Frage gelenkt hat.

9. Die Beschwerdeführer beanstanden weiter, die Sendung gehe von falschen Voraussetzungen und Angaben aus (Raumbedürfnisse und Liegenschaftserwerbspraxis der Stadt Zürich, Ablauf der Verhandlungen zwischen der Stadt und der Eigentümerin des Löwenbräuareals, Schätzungen des Planungsmehrwertes). Die UBI hält gestützt auf die von den Parteien zu den Akten gegebenen umfangreichen Unterlagen fest, dass die beanstandeten Angaben zu Kontroversen Anlass bieten. Im übrigen handelt es sich grösstenteils um Schätzungen, die, obschon wissenschaftlich erhärtet, stets Anlass zu Diskussionen bieten. Bezüglich der strittigen, vorerwähnten Punkte kommt die UBI zum Ergebnis, dass diese auf Recherchen der Autoren beruhen, deren Aussagen sich auf zahlreiche glaubwürdige Dokumente abstützen und die benutzten Quellen zuverlässig sind. An dieser Stelle ist

darauf hinzuweisen, dass - soweit es sich um die Aussagen von Frau Koch in der Sendung handelte - die Journalisten darauf verzichten durften, die entsprechenden Informationselemente zu verifizieren. Es war hinlänglich klar, dass die umstrittenen Informationen von Frau Koch beziehungsweise ihrem Amt stammten, deren politische Haltung zu den angesprochenen Fragen bekannt war, so dass kein Anlass zu einer Relativierung und ergänzenden Erklärung bestand; der Zuschauer konnte diesbezüglich nicht getäuscht werden. Er verfügte über alle notwendigen Informationselemente, um bestimmte, in der Sendung formulierte Wertungen selbständig zu beurteilen, gegebenenfalls zu relativieren.

**10.** Die UBI hält ebenfalls den Vorwurf gegenüber der Sendung für unbegründet, wonach unterlassen worden sei, über bestimmte, für das Verständnis des Themas wesentliche Tatsachen zu informieren: die allgemeine Problematik der Bauzonenordnung, den zwingenden Bedarf der Migros für neue Büroräumlichkeiten für ihren Tertiärsektor, den bloss vorläufigen Charakter aller Anträge betreffend Zonenplanänderung angesichts der Entscheidungskompetenzen weiterer politischer Organe.

Bezüglich der Darstellung der generellen Problematik der Bauzonenordnung, die von der persönlichen Position von Herrn Wagner zu unterscheiden ist, ist festzuhalten, dass die Sendung hinlänglich die konfligierenden Interessen gezeigt hat: Der Standpunkt des einen Teils der städtischen Behörden kam in den Erklärungen von Frau Koch, aber auch in den Ausführungen der Journalisten über das Ergebnis der Vernehmlassung zum Zonenplanentwurf 1986 zum Ausdruck. In der Sendung wurde auch über die Interessen der Vertreter des Tertiärsektors informiert, die nachhaltig die Öffnung der Industriezone für Dienstleistungsnutzungen verlangten. Wenn auch diese Anliegen mit etwas maliziösen Formulierungen (vgl. E. 12 hiernach) präsentiert wurden («Der Finanzplatz Zürich platzt aus allen Nähten und verlangt gebieterisch mehr Raum» oder «Die HB-City Immobilien wirbt für ihre neue Business-Stadt HB-Südwest über den Geleisen des Hauptbahnhofs. Nur knapp stimmt das Volk dem Mammutprojekt zu»), kam dennoch zum Ausdruck, dass es sich um einen unbestreitbaren, dringlichen und dem Publikum bekannten Bedarf des Tertiärsektors handelte. Die Journalisten haben ausserdem im Rahmen der Sendung einem Bankier die Gelegenheit eingeräumt, das Ergebnis einer für die Nutzungserweiterung der Industriezone plädierenden Expertise vorzustellen (Sequenz mit dem Statement von Hans Bär). Zu den angeschnittenen Fragen war mithin das Publikum über die auf dem Spiele stehenden Interessen sowie deren Protagonisten und der Kreise, die sie unterstützten, im Bild.

Was die Zwangslage der Migros anbetrifft, informierte die Sendung, wenn auch kurz, aber jedenfalls hinreichend deutlich über diese Situation: «Der Migros-Sitz am Limmatplatz - ohnehin schon das höchste Gebäude im Quartier - ist dem sozialen Kapital zu eng geworden. Die Migros sucht Platz für Hotelplan und andere Betriebe». Im Rahmen der gesamten Sendung war dieser Punkt von marginaler Bedeutung und bedurfte keiner vertiefenden Darstellung.

Was die Vorläufigkeit der Anträge und Entscheide im Rahmen des Verfahrens für den Erlass des Bauzonenplanes anbetrifft, bleibt festzuhalten, dass dieser Umstand dem Zuschauer nicht entgehen konnte. Im politischen

System der Schweiz ist notorisch, dass ein grosser Teil der legislativen Entscheide zu diesen Fragen wenn nicht dem obligatorischen, so doch dem fakultativen Referendum unterliegen. Namentlich den Zürchern war dies bekannt, zumal die Stimmberechtigten der Stadt einige Jahre zuvor schon zwei regionale Gesamtpläne abgelehnt hatten. Es kann vernünftigerweise nicht erwartet werden, dass jede Sendung, die sich mit einem politischen Thema befasst, jeweils an das entsprechende elementare, institutionelle und verfahrensmässige Umfeld für politische Entscheide erinnert; es liegt mithin keine Täuschung des Publikums vor.

**11.** Nachfolgend ist der Vorwurf zu prüfen, die Sendung habe durch die Sequenz über den Vorfall mit dem Baupolizeichef einen exzessiven, dramatisierenden Eindruck hinterlassen.

Wie auch immer diese Sequenz unter dem Aspekt des gebührenden Respektes gegenüber den Opfern und deren Familien oder auch bloss des guten Geschmacks zu bewerten ist, so lässt sich jedenfalls nicht sagen, der Hinweis auf dieses tragische Ereignis sei im Blick auf die Thematik der Sendung völlig sachfremd. Ihre ausgesprochene kurze Dauer konnte den Zuschauer in der Rationalität der Rezeption kaum beeinträchtigen, indem beispielsweise das Publikum durch Emotionalisierung seine Meinung zum Thema nicht mehr rational bilden konnte. Durch die Berücksichtigung dieses fraglos dramatischen Ereignisses haben die Journalisten jedenfalls die Grenzen der redaktionellen Freiheit nicht überschritten.

**12.** In Würdigung der *gesamten Sendung* ist festzuhalten, dass diese einen tendenziösen Eindruck hinterlässt und eine offenkundige Voreingenommenheit der Journalisten in der Bewertung der Ergebnisse ihrer Recherchen über die Auseinandersetzung zwischen Frau Koch, Vorsteherin des Bauamtes II, und Herrn Wagner, damaliger Stadtpräsident, zum Ausdruck kommt. Während Frau Koch sich für Industriestandorte in und Grundstücke für die Bedürfnisse der Stadt einsetzt, ist der damalige Stadtpräsident vom weiteren Wachstum der Dienstleistungsbetriebe überzeugt. In der Sprache und Art der Beschreibung dieser Problematik schimmert der Positionsbezug der Redaktoren der Sendung durch («Diese sogenannte Aufzoning lässt die Bodenpreise explodieren... Da können Industrie und Gewerbe nicht mehr mithalten. Sie werden aus der Stadt verdrängt. An ihrer Stelle machen sich Banken und Versicherungen breit»). Der dezidiert polemische Ton in der Beschreibung der Entwicklung kommt bereits im Einstieg in die Thematik zum Ausdruck und schwächt sich im weiteren Verlauf der Sendung nicht ab («Brisante Auseinandersetzung um Zürichs goldenen Boden. Zwei Stadträte haben top geheime Bauplanungsunterlagen an Aussenstehende weitergegeben. Wer hat davon profitiert?» - «Hinter diesen trockenen drei Buchstaben (BZO) verbirgt sich ein Milliardenpoker» - «Die Zürcher Stadtregierung ist hoffnungslos verkracht» - «Der Finanzplatz Zürich platzt aus allen Nähten und verlangt gebieterisch mehr Raum» - «Auf astronomische 12-14 Milliarden Franken schätzt das Bauamt, für das ganze Gebiet gerechnet, die möglichen Planungsgewinne ein»). Etwas später nimmt die Sendung eine aufsehenerregende Wendung: In knapp formulierten Sätzen und geheimnisvollen Bildern wird die Weiterleitung der vertraulichen Dokumente durch die Herren Wagner und Egloff an die Experten beschrieben.

Dieser übertreibende Stil bewirkt im Gesamteindruck der Sendung eine unangemessene Dramaturgie, die geeignet war, den Zuschauer an einem rationalen Verständnis der Thematik zu hindern.

Unter Berücksichtigung auch der Art und Weise, wie die Journalisten aus dem Irrtum, dem Herr Wagner bezüglich der Chronologie der Ereignisse in seinen Interviewäusserungen unterlag, Nutzen zogen, kommt die UBI zum Schluss, dass dieser Aspekt überinterpretiert wurde. Wie schon vorstehend gezeigt wurde, versuchten die Autoren der Sendung durch die Präsentation eines Schriftstückes, das den Antrag von Herrn Wagner betreffend das Löwenbräuareal dokumentierte, abzuleiten, es handle sich dabei um einen Beweis dafür, dass er das Amtsgeheimnis in der Absicht verletzt hatte, private Dritte zu begünstigen (vgl. E. 8 hiervor). Die Verknüpfung dieser zwei Ereignisse (Amtsgeheimnisverletzung und Umzonungsantrag) ist indessen keineswegs geeignet, eine entsprechende Intention zu belegen. Angesichts der Komplexität der Angelegenheit war der Zuschauer nicht in der Lage, sich ein Bild darüber zu machen, dass es sich dabei um eine ungeeignete «Beweisführung» durch die Journalisten handelte. Diese Sequenz konnte in der Tat den Eindruck vermitteln, die Recherche habe die entscheidenden Fakten zur Beantwortung der Frage nach den Intentionen von Herrn Wagner zum Zeitpunkt der Verletzung des Amtsgeheimnisses geliefert. Dieser Eindruck wurde verstärkt durch die Ausdrucksweise der Journalisten («Die Fakten liegen anders» oder «Mag sein» oder ironisch «Tatsächlich» oder weiter «Dies die Einschätzung des Bezirksanwaltes...»). Dennoch lässt sich mit diesem Stil, trotz seines systematisch negativen Charakters, kaum verbergen, dass die Hypothese der Journalisten gegenüber dem Rezipienten nicht genügend transparent gemacht wurde. Die Sendung vermittelt in ihrer Gesamtaussage keine Klarheit, ob die Vorteile, die gewisse Grundeigentümer allenfalls aus dieser Angelegenheit zogen, tatsächlich die Folge der Amtsgeheimnisverletzung war oder ob sie nicht viel eher generell auf den Antrag beziehungsweise dessen vorläufige Annahme durch die zuständige Behörde, den Vorschlag des Bauamtes II zu ändern, zurückzuführen ist. Angesichts der Anspielungen und der doppeldeutigen Sprache wird nicht einmal klar, ob die Autoren der Sendung Herr Wagner kritisierten, weil dieser Dritten Vorteile verschaffen wollte oder ob ihm gegenüber der schlichte Vorwurf erhoben wurde, diese ermöglicht zu haben.

Schliesslich ist festzuhalten, dass die Haltung von Herrn Wagner in der Frage der Bauzonenordnung nicht angemessen behandelt wurde. Es wurde nicht gezeigt, dass sein Antrag den planungspolitischen Zielen seiner Partei entsprach. In unserem politischen System werden Behördemitglieder namentlich auch gestützt auf das Parteiprogramm gewählt. Es ist naheliegend, wenn sie in den jeweiligen Behörden das entsprechende Programm vertreten und dies bezüglich sich konkret stellender Fragen auch zum Ausdruck bringen. Der Antrag von Herrn Wagner könnte allerdings auch als Wahrnehmung von Partikularinteressen verstanden werden, eine These, die in der Sendung vertreten wurde. Dieser Vorwurf, erhoben gegenüber einem Behördemitglied, ist schwerwiegend und bedarf der Stellungnahme seitens des Beschuldigten. Die Journalisten haben Herr Wagner indessen nicht direkt mit diesem Vorwurf konfrontiert. Zwar konnte er sich zu seinen Beweggründen, weshalb er die vertraulichen Dokumente Experten unterbreitet hat, und zum Anlass seines Umzonungsantrages äussern, hatte hingegen keine Gelegenheit zu

den Motiven und dem planungspolitischen Hintergrund dieses Antrages Stellung zu nehmen. Im Vergleich dazu hatte Frau Koch die Möglichkeit, in aller Ruhe ihre These vorzustellen, so dass es insgesamt an der angezeigten, angemessenen Darstellung der kontroversen Standpunkte fehlte.

**13.** Aus all den vorstehend dargelegten Gründen kommt die UBI zum Ergebnis, dass der Rezipient sich aufgrund des Gesamteindrucks der Sendung nicht frei seine Meinung zum behandelten Thema bilden konnte. Aus diesem Grund hat die Sendung «Rundschau» vom 19. Dezember 1989 die Konzession SRG verletzt.

### Die Sendung «Tagesschau» (Hauptausgabe) vom 19. Dezember 1989

**14.a.** Vorgängig ist festzuhalten, dass die Redaktion der Tagesschau beziehungsweise der Rundschau voneinander unabhängig arbeiten. Deshalb ist nachfolgend lediglich zu prüfen, ob die Berichterstattung über das journalistische Ereignis, nämlich die Rundschau vom gleichend Abend, mit den konzessionsrechtlichen Grundsätzen vereinbar war. Diese verlangen unter anderem die Beachtung der Wahrhaftigkeit, aber auch die Überprüfung der Informationsquellen und unter Umständen eine vertretbare Präsentation der verschiedenen Auffassungen über die Ereignisse.

**b.** Die Prüfung der Sendung «Tagesschau» ergibt, dass diese ebenfalls den Vorwurf der Rundschau gegenüber Herrn Wagner aufgenommen hat und diesen zusammenfassend wie folgt wiedergibt: «Dass sich Zürichs Stadtpräsident Thomas Wagner aber auch für andere als städtische Interessen eingesetzt hat, geht aus Dokumenten hervor, die der Rundschau zugespielt wurden. Im Laufe der Behandlung der umstrittenen Bau- und Zonenordnung hat Wagner verschiedene Anträge gestellt, die auch privaten Interessen dienen könnten...». Die UBI stellt weiter fest, dass in der Tagesschau die Reaktionen von Herrn Wagner auf die Enthüllung der Rundschau nicht berücksichtigt wurden. Aus den Akten des Verfahrens geht hervor, dass er nicht zu einer Stellungnahme eingeladen wurde. Dazu ist zu bemerken, dass die Erklärung der SRG, wonach Herr Wagner nicht ein zweites Mal gestört werden sollte, widersinnig ist. Es stand offensichtlich nicht in Frage, erneut die Erklärungen von Herrn Wagner zu den in der Rundschau beschriebenen Ereignissen aufzunehmen, sondern es wäre darum gegangen, seine Meinung zum Ergebnis der Rundschausendung, das heisst zu den ihm gegenüber neu formulierten Vorwürfen, wie sie sich aus dem Gesamteindruck dieser Sendung ergaben, wiederzugeben.

Zu diesem gravierenden Fehler kommt hinzu, dass es die Redaktion der Tagesschau unterlassen hat, die Informationsquelle, vorliegendenfalls die Rundschau, zu überprüfen, wie sie dies fraglos gemacht hätte, wenn es sich bei der ersten Quelle um Informationen aus der Presse gehandelt hätte. Die Tagesschau hat die Informationen der Rundschau auch nicht relativiert.

Ausserdem ist festzuhalten, dass die Tagesschau die Informationen der Rundschau nicht korrekt wiedergegeben hat. Dort, wo der Rundschaubeitrag unpräzise und doppeldeutig war, formulierte die Tagesschau in einem affirmativen und bestimmten Stil die These, wonach sich Herr Wagner

zugunsten anderer als der städtischen Interessen «eingesetzt» hat. Es wurde auch nicht ansatzweise auf die spezifischen Probleme hingewiesen, die zwangsläufig mit der Revision einer Bauzonenordnung verbunden sind, namentlich dass jeder Antrag zu einer Umzonung, zumindest wenn er sich nicht auf öffentlichen Grund und Boden oder Grundstücke im Finanzvermögen bezieht, objektiv und notwendigerweise Gewinne privater Personen zur Folge hat. Dies wäre indessen, wie bereits vorstehend ausgeführt, ein wichtiges Informationselement für das Verständnis des Themas gewesen.

Freilich trifft zu, dass Informationen im Rahmen der Tagesschau kurz sein müssen und nicht alle Aspekte des Themas darstellen können. Dennoch haben sie alle für das Verständnis wesentlichen Aspekte zu enthalten. Aus den vorstehend dargelegten Gründen kommt die UBI zum Schluss, dass das Publikum der Tagesschau auf der Basis der präsentierten Informationselemente nicht in der Lage war, sich frei seine Meinung zum behandelten journalistischen Ereignis zu bilden. Dies wiegt um so schwerer, als es sich bei der Tagesschau um eine zu Beginn des Abends jeweils vielbeachtete Sendung handelt. Der inkriminierte Beitrag in der Tagesschau vom 19. Dezember 1989 hat die Konzession SRG verletzt.

#### Die Sendung «Regionaljournal ZH / SH» (Morgenausgabe) vom 20. Dezember 1989

**15.a.** Auch diesbezüglich ist einleitend festzuhalten, dass die Redaktionen von Regionaljournal und Rundschau voneinander unabhängig arbeiten und die Sendung dementsprechend unter dem nämlichen konzessionsrechtlichen Aspekt einer Prüfung zu unterziehen ist wie bereits vorstehend unter Ziff. 14.a. ausgeführt.

**b.** Im Rahmen des Regionaljournals wurde in einem Beitrag über die inkriminierte Rundschau wie folgt zusammenfassend informiert: «Nach einem Bericht der Rundschau vom Fernsehen DRS hat Thomas Wagner bei den Verhandlungen um die Bau- und Zonenordnung von der Stadt Zürich verschiedene Anträge gestellt, die privaten Landbesitzern direkte Gewinne ermöglicht haben...». Die Kurzmeldung ergänzt, dass Herr Wagner «...diese Vorwürfe in der Rundschau bestritten...» hat und schliesst mit dem Satz, «Nach dem Kommentar sind die Aussagen von Thomas Wagner aber falsch.»

Unter Berücksichtigung der Kürze der Meldung und des Umstandes, dass diese in späteren Nachrichtensendungen nicht mehr wiederholt wurde sowie der Relativierung der Informationsquelle mit den Worten: «...nach einem Bericht der Rundschau...» kommt die UBI zum Ergebnis, dass im vorliegenden Fall die Redaktion nicht gehalten war, eine ergänzende Untersuchung zur Überprüfung der erwähnten Quelle durchzuführen.

Was die Darstellung der Reaktion von Herrn Wagner auf die Ausstrahlung der Rundschau anbetrifft, ist festzuhalten, dass die Redaktion immerhin im Rahmen des Mittagsbulletins den Protest des Präsidenten der Freisinnigen Partei der Stadt Zürich gegen die Rundschau vom Vorabend ausgestrahlt hat. Ausserdem wurde in der inkriminierten Nachrichtenmeldung ausdrücklich erwähnt, dass Herr Wagner die ihm gegenüber durch die Journalisten erhobenen Vorwürfe in der Rundschau bestritten hat. Dennoch wurde dieses

Dementi erheblich abgeschwächt, wenn nicht gar zunichte gemacht, durch die umgehende, in bestimmten Worten vorgetragene Ergänzung, wonach gemäss Kommentar der Rundschau die Erklärung von Herrn Wagner «falsch» sei.

Schliesslich ist die Meldung des Regionaljournals unter dem Aspekt der Sachgerechtigkeit namentlich auch deshalb problematisch, weil klipp und klar im Indikativ erklärt wurde, die Anträge von Herrn Wagner haben «privaten Landbesitzern direkte Gewinne ermöglicht...». Es ist naheliegend, dass die Journalisten im Zusammenhang mit dieser Nachrichtenmeldung nicht auf die unvermeidbaren Folgen einer jeden Zonenplanänderung hinweisen wollten, wie sie vorstehend erläutert wurden (vgl. E. 8.e und 14.b), und die objektiv und notwendig zu Gewinnen für bestimmte Personen führen. Was bei dieser Art der Darstellung, namentlich auch durch die gewählte Formulierung - «neue Vorwürfe gegen die beiden vorbestraften Stadträte Thomas Wagner und Kurt Egloff...» - vermittelt wurde, war indessen der Eindruck, die beiden Politiker hätten durch spezielle Anträge und nicht aus einer generellen planungspolitischen Überzeugung, weitere Zonen für Dienstleistungsnutzungen zu öffnen, bestimmte Privateigentümer bevorteilen wollen. Im weiteren ist es offensichtlich unkorrekt, die Vorgänge so zu präsentieren, als wären die Gewinne bereits realisiert worden («... direkte Gewinne ermöglicht haben»). Namentlich wurde der ausgesprochen vorläufige Charakter aller entsprechenden Anträge, die noch durch andere Instanzen, miteingeschlossen die Stimmberechtigten, zu beschliessen waren, vollständig vernachlässigt.

Aus diesen verschiedenen Gründen erachtet die UBI, dass die inkriminierte Nachrichtenmeldung die Fakten nicht richtig wiedergegeben hat, so dass sich das Publikum keine sachgerechte Vorstellung über die Tragweite des journalistischen Ereignisses machen konnte; der Beitrag im Regionaljournal hat deshalb die Konzession SRG verletzt.

## Gesamtwürdigung der drei Sendungen

**16.** Die beanstandeten Beiträge in der Tagesschau beziehungsweise im Regionaljournal stellen zusammen mit der Rundschau keine Gesamtheit von Sendungen dar, analog einer Serie, die bestimmt wäre, Informationen zum selben Thema, verteilt über mehrere Sendungen zu vermitteln. Während es bei der Rundschau um das eigentliche Medienereignis ging, informierten die beiden anderen Sendungen lediglich über dieses Ereignis, das durchaus und legitimerweise Gegenstand von Aktualitätssendungen sein konnte.

Aus den dargelegten Gründen besteht kein Anlass, die parallele Ausstrahlung der drei Sendungen als ein zusätzliches Element zu den vorstehend anerkannten Verletzungen der Konzession SRG zu werten.

## **JAAC 57.48 - Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 8. November 1991**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1993
Année	
Anno	
Band	57
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 811

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.