Urteilskopf

122 II 471

58. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlichrechtlichen Abteilung vom 29. November 1996 i.S. SRG gegen Regierungsrat des Kantons Zürich, R. Gurtner-Kugler u. Mitb. sowie Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (Verwaltungsgerichtsbeschwerde)
Regeste (de):
Art. 6 und Art. 10 EMRK, Art. 55bis BV, Art. 3 lit. ebis und Art. 10 VwVG, Art. 4 und Art. 5 sowie Art. 67 Abs. 3 RTVG; Berichterstattung im "Kassensturz" über einen rechtskräftigen Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI).

Ausstandsgesuch gegen die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen wegen Vorbefassung: formelle (E. 2) und materielle Aspekte (E. 3).

Inhalt der rundfunkrechtlichen Programmaufsicht und ihre Vereinbarkeit mit Art. 10 EMRK (E. 4).

Rundfunkrechtliche Prüfung der beanstandeten Berichterstattung (E. 5).

Regeste (fr):
Art. 6 et art. 10 CEDH, art. 55bis Cst., art. 3 let. ebis et art. 10 PA, art. 4 et art. 5, ainsi que art. 67 al. 3 LRTV; émission "Kassensturz" faisant état d'une décision exécutoire de l'autorité indépendante d'examen des plaintes.

Demande de récusation de l'autorité indépendante d'examen des plaintes relatives à des émissions de radio et télévision pour avoir déjà statué: aspects formels (consid. 2) et matériels (consid. 3).

L'étendue de la surveillance des programmes radio-télévisés est compatible avec l'art. 10 CEDH (consid. 4).

Examen de l'émission contestée du point de vue des exigences en matière de présentation des programmes (consid. 5).

Regesto (it):
Art. 6 e art. 10 CEDU, art. 55bis Cost., art. 3 lett. ebis e art. 10 PA, art. 4 e art. 5, nonché art. 67 cpv. 3 LRTV; inchiesta nell'emissione "Kassensturz" concernente una decisione passata in giudicato emessa dall'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva.

Domanda di ricusa dell'autorità indipendente di ricorso in materia radiotelevisiva, in quanto la stessa ha già statuito sulla vertenza: aspetti formali (consid. 2) e materiali (consid. 3).

L'estensione della sorveglianza dei programmi radiotelevisivi è conforme all'art. 10 CEDU (consid. 4).

Esame dell'emissione contestata dal punto di vista delle esigenze in materia di presentazione dei programmi (consid. 5).

Sachverhalt ab Seite 472

Am 24. November 1992 befasste sich die Sendung "Kassensturz" des Schweizer Fernsehens DRS mit der Dioxin- und Schwermetallbelastung des Bodens im Kanton Zürich und insbesondere in der Umgebung der "Blockmetall AG" in Buchs. Am 20. Mai 1994 stellte die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (im weitern: Unabhängige Beschwerdeinstanz oder UBI) fest, der Beitrag sei in drei Punkten nicht sachgerecht gewesen und habe deshalb die Programmvorschriften verletzt: Der Zuschauer habe aufgrund der Abfolge der Informationen den Eindruck erhalten, dass die von der Eidgenössischen Materialprüfungsanstalt (EMPA) entnommenen Bodenproben im Gelände um die Firma "Blockmetall AG" unterschiedslos eine erhebliche Verseuchung ergeben hätten. Der Hinweis auf die sog. "Todeszone von Seveso" habe durch die ton- und bildmässige Unterstreichung eine fragwürdige Dramatik und Angst bewirkt. Schliesslich sei das Verhalten des Zürcher Gewässerschutzamts teils falsch, teils unvollständig dargestellt und die Position des beschuldigten Kantons Zürich nicht in einer der Sache angemessenen Differenziertheit aufgezeigt worden. Der "Kassensturz" thematisierte diesen Entscheid am 15./19. November 1994. Der zirka 10 Minuten dauernde Beitrag war in drei Teile gegliedert: Die beiden ersten befassten sich mit Auszügen des Entscheids der Unabhängigen Beschwerdeinstanz (Dioxin- Messungen, Informationspraxis der Zürcher Behörden); der dritte informierte über den gegenwärtigen Zustand von Ackerland im Umfeld der "Blockmetall AG" und über Umweltschutzvorkehrungen, die seit den "Kassensturz"-Sendungen Ende 1992 getroffen worden seien. Eingeleitet wurde der Beitrag mit den Worten: "Der Zürcher Regierungsrat hat sich bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz UBI wegen zwei Kassensturz-Filmen beschwert. In einem Fall bekam er recht. Der Kassensturz habe Sie, liebe Zuschauerinnen und Zuschauer, manipuliert, und aus diesem Grund hätten Sie sich keine eigene Meinung bilden können. Manipulation ist ein schwerer Vorwurf. Aus diesem Grund zeigen wir Ihnen den Film noch einmal, korrigiert und mit den Stellen, welche von der UBI kritisiert wurden. Es handelte sich um die Bodenverseuchung mit Dioxin und Schwermetall." Anschliessend wurden verschiedene Ausschnitte des ursprünglichen Beitrags zunächst rot umrandet in der von der UBI beanstandeten Fassung noch einmal gezeigt. Es folgte eine Zusammenfassung einzelner Punkte, in denen die Unabhängige Beschwerdeinstanz die gezeigte Sequenz bemängelt habe. Danach wurden die

Ausschnitte grün gekennzeichnet in einer vom "Kassensturz" als gestützt auf den Entscheid der UBI programmrechtskonform beurteilten Fassung wiederholt. Am 4. Dezember 1994 visionierte die Unabhängige Beschwerdeinstanz den "Kassensturz"-Beitrag zur Beurteilung der Vorkehren, welche die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (im weitern auch: SRG) nach dem Urteil vom 20. Mai 1994 getroffen hatte, um die damals festgestellte Rechtsverletzung zu beheben und in Zukunft gleiche oder ähnliche Rechtsverletzungen zu vermeiden (vgl. Art. 67 Abs. 2 des Bundesgesetzes vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen, RTVG; SR 784.40). Da sie diese als ungenügend erachtete, beantragte sie dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement am 22. Dezember 1994, die Konzession vom 18. November 1992 mit der Auflage zu ergänzen, dass sich die SRG im Fall der Gutheissung einer Programmrechtsbeschwerde einer Kommentierung des Entscheids in ihren Medien zu enthalten habe, soweit sie über eine knappe Information über den Ausgang des Verfahrens und einen allfälligen Weiterzug an das Bundesgericht hinausgehe. Unter Vorbehalt einer ausdrücklichen Erlaubnis der Konzessionsbehörde sei insbesondere eine vollständige oder teilweise Wiederausstrahlung des programmrechtsverletzenden Beitrags zu untersagen. Massgeblich für den Entscheid vom 20. Mai 1994 sei der Gesamteindruck der beanstandeten Sendung gewesen. Der Beitrag des "Kassensturz" vom 15./19. November 1994 habe die "Wirkungseinheit" des Entscheids nicht respektiert. Aufgrund der unsachgemässen Darstellung sei die Beschwerdeinstanz in den Augen des Publikums lächerlich gemacht worden. Am 19. Dezember 1994 gelangte der Regierungsrat des Kantons Zürich gegen den "Kassensturz"-Beitrag vom 15./19. November 1994 an die Unabhängige Beschwerdeinstanz. Zudem beanstandeten diesen am 9. Februar 1995 auch René Gurtner-Kugler und 20 Mitunterzeichner (Art. 63 Abs. 1 lit. a RTVG). Die SRG beantragte in

der Folge, "die Mitglieder der Beschwerdeinstanz und ihres Sekretariats, die am Beschluss teilnahmen, welcher dem Antrag der Beschwerdeinstanz an das Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (....) vom 22. Dezember zugrunde lag, hätten in den Ausstand zu treten". Am 19. Mai 1995 wies die Unabhängige Beschwerdeinstanz dieses Gesuch ab, hiess die Beschwerden gut und stellte fest, dass auch die Sendung "Kassensturz" vom 15./19. November 1994 die Programmvorschriften verletzt habe.

BGE 122 II 471 S. 474

Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft hat beim Bundesgericht am 9. Oktober 1995 hiergegen Verwaltungsgerichtsbeschwerde eingereicht. Sie beantragt, den angefochtenen Entscheid aufzuheben und die Sache an eine mit unbefangenen und unabhängigen Ersatzmitgliedern besetzte Beschwerdeinstanz zurückzuweisen; eventuell sei die Streitsache durch das Bundesgericht selber zu entscheiden und festzustellen, dass die Programmrechtsbestimmungen durch die Sendung "Kassensturz" vom 15./19. November 1994 nicht verletzt worden seien. Das Bundesgericht weist die Beschwerde ab

Erwägungen

aus folgenden Erwägungen:

2. Die Beschwerdeführerin macht in formeller Hinsicht geltend, die Unabhängige Beschwerdeinstanz habe ihr Ausstandsgesuch zu Unrecht abgewiesen. Die UBI habe sich im Rahmen des Massnahmeantrags, an dem bis auf ein Mitglied die ganze Kommission und das ganze Sekretariat mitgewirkt hätten, mit der umstrittenen Sendung beschäftigt und diese bereits "vorverurteilt", weshalb sie nicht mehr unbefangen über die verschiedenen Beschwerden habe entscheiden können. a) Nach Art. 3 lit. ebis des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021) finden dessen Regelungen auf Beanstandungen von Radio- und Fernsehsendungen vor der Unabhängigen Beschwerdeinstanz keine Anwendung (vgl. RHINOW/KOLLER/KISS, Öffentliches Prozessrecht und Justizverfassungsrecht des Bundes, Basel/Frankfurt a.M. 1996, Rz. 1079). Auch die Verordnung vom 3. Februar 1993 über Organisation und Verfahren eidgenössischer Rekurs- und Schiedskommissionen (SR 173.31) gilt für die UBI nicht (Art. 1 und Anhang 1 der Verordnung). Dennoch sind nach der Rechtsprechung, zumindest zugunsten des Veranstalters, die minimalen rechtsstaatlichen Verfahrensgarantien zu wahren. Deren Umfang bestimmt sich nach der Situation und der Interessenlage im Einzelfall (vgl. BGE 121 II 29 E. 2b/aa S. 32). Bei der Konkretisierung der bezüglich Besetzung und Unabhängigkeit geltenden Regeln ist dabei - unabhängig davon, ob diese vorliegend aus Art. 4 oder Art. 58 BV hergeleitet werden - den Besonderheiten und der Entstehungsgeschichte der konzessionsrechtlich begründeten Programmaufsicht Rechnung zu tragen: Vor Schaffung der Unabhängigen Beschwerdeinstanz galt die

BGE 122 II 471 S. 475

"Programmbeschwerde" grundsätzlich als Aufsichtsbeschwerde, die keine spezifischen Formerfordernisse kannte und dem Beschwerdeführer auch keinen Erledigungsanspruch verlieh. Trotz zunehmender Verrechtlichung ist die Programmaufsicht auch heute kein klassisches Verwaltungsbeschwerdeverfahren, sondern ein Verfahren sui generis (LEO SCHÜRMANN/PETER NOBEL, Medienrecht, Bern 1993, S. 201; MARTIN DUMERMUTH, Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Basel/Frankfurt a.M. 1992, S. 153 ff.). Das Bundesgericht ist zwar grundsätzlich an den von der UBI festgestellten Sachverhalt gebunden (vgl.

Art. 75 RTVG und Art. 105 Abs. 2 OG), diese entscheidet aber im vorliegenden Zusammenhang wie bisher erstinstanzlich (vgl. BGE 116 Ib 37 E. 2b S. 40 f.); zudem nimmt sie im Rahmen des Vollzugs ihrer Urteile auch gewisse Verwaltungsaufgaben wahr. In der Literatur wird sie dementsprechend als "quasi-richterliches" Organ bezeichnet (Franziska Barbara Grob, Die Programmautonomie von Radio und Fernsehen in der Schweiz, Zürich 1994, S. 50; J.P. MÜLLER/F. GROB in Kommentar BV, Art. 55bis, Rz. 70). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu Art. 58 bzw. Art. 4 BV (vgl. zur Frage der Vorbefassung: BGE 114 Ia 50 E. 3d S. 59) kann auf ihr Verfahren somit nicht unbesehen übertragen werden (vgl. auch die Kritik von PAUL RICHLI zu BGE 116 Ib 37 ff. in ZBJV 128/1992 S. 627 f.). b) Auf das Beanstandungsverfahren zum vornherein nicht anwendbar ist - entgegen der Ansicht der Beschwerdeführerin - Art. 6 EMRK. Dessen Garantien gelten nur in Verfahren betreffend "zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen" sowie in solchen über die "Stichhaltigkeit einer strafrechtlichen Anklage". Die rundfunkrechtliche Programmaufsicht ist weder das eine noch das andere: Gegenstand der Prüfung durch die Unabhängige Beschwerdeinstanz bildet die Frage, ob Programmbestimmungen des Radio- und Fernsehgesetzes, seiner Ausführungsvorschriften oder der Konzession verletzt worden sind (Art. 65 Abs. 1 RTVG). Soweit durch einen Beitrag rein private Interessen berührt sind, stehen dem Betroffenen zu deren Wahrung die ordentlichen Rechtswege offen (BGE 119 Ib 166 E. 2a/aa S. 169 mit Hinweisen). Das programmrechtliche Aufsichtsverfahren dient ausschliesslich dem Schutz der unverfälschten Willens- und Meinungsbildung der Öffentlichkeit (vgl. J.P. MÜLLER/F. GROB, a.a.O., Rz. 79). Das Verfahren vor der UBI ist "ein im Interesse des Publikums liegendes Verfahren sui generis zum Schutz vor unzulässigen Sendungen"; es ist nicht - wie etwa das Gegendarstellungsrecht - als Rechtsschutz für den Einzelnen

gedacht, "sondern zur Überprüfung von Sendungen im Interesse der Öffentlichkeit und ihrer ungehinderten Willensbildung als wichtiges Element der Demokratie" (BBl 1987 III 708; unveröffentlichtes Urteil vom 20. Dezember 1991 betreffend "Kassensturz", E. 4b). Die Unabhängige Beschwerdeinstanz kann die Behandlung einer Beschwerde ablehnen, "soweit zivil- oder strafrechtliche Rechtsbehelfe offenstehen oder unbenützt geblieben sind" (vgl. Art. 64 Abs. 3 RTVG; BGE 120 Ib 156 ff.); das Bundesgericht seinerseits geht im Rahmen der Prüfung eines UBI-Entscheids auf solche Vorbringen nicht weiter ein (vgl. BGE 119 Ib 166 E. 2a/aa S. 169). Hat der programmrechtliche Aufsichtsentscheid somit keinen entscheidenden Einfluss auf Rechte und Pflichten zivilrechtlicher Natur (vgl. BGE 117 Ia 522 E. 3c/bb S. 528 ff.), handelt es sich dabei auch nicht um eine zivilrechtliche Streitigkeit im Sinne von Art. 6 EMRK.

3. Wenn die Unabhängige Beschwerdeinstanz vorliegend eine Befangenheit verneint hat, ist dies nicht unproblematisch, hält aber in formeller wie materieller Hinsicht vor Bundesrecht stand: a) In der Regel soll niemand, gegen den ein Ausstandsgesuch gerichtet ist, darüber selber entscheiden; der Grundsatz gilt indessen nicht ausnahmslos (vgl. BGE 114 Ia 278 E. 1; BGE 105 Ib 301 E. 1c S. 304). Die Beschwerdeinstanz ist administrativ dem Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement zugeordnet und untersteht in der Geschäftsführung dem Bundesrat. In ihrer Tätigkeit ist sie jedoch weder an Weisungen der Bundesversammlung noch des Bundesrats oder der Bundesverwaltung gebunden (Art. 58 Abs. 3 u. Art. 59 Abs. 2 RTVG). Soweit sich ein Ausstandsgesuch gegen ein einzelnes Mitglied richtet, entspricht es ihrer Praxis, jenes in Abwesenheit des Betroffenen und in analoger Anwendung von Art. 10 VwVG zu beurteilen (vgl. VPB 52/1988 Nr. 29). Über ein Ausstandsgesuch gegen alle oder nahezu alle Mitglieder hat die Unabhängige Beschwerdeinstanz - zweckmässigerweise in einer anfechtbaren Zwischenverfügung (vgl. Art. 45 Abs. 2 lit. b VwVG) - ebenfalls selber zu befinden. Nach Art. 10 Abs. 2 VwVG entscheidet über einen strittigen Ausstand zwar die Aufsichtsbehörde, doch gilt die Bestimmung nicht für Kollegialbehörden (vgl. Fritz Gygi, Bundesverwaltungsrechtspflege, 2. Aufl., Bern 1983, S. 56). Diese weisen regelmässig mehr Mitglieder (bzw. Ersatzmitglieder) auf als für die Entscheidfällung nötig, so dass ihre Beschlussfähigkeit kaum je gefährdet erscheint und sich die Frage der Einschaltung der (administrativen) Aufsichtsbehörde nicht stellt (vgl. für die eidgenössischen Rekurskommissionen Art. 71b Abs. 1

und 2 VwVG). Bei der UBI sind im Falle einer Vorbefassung der vorliegenden Art regelmässig alle Mitglieder vom potentiellen Ausstandsgrund betroffen, so dass die Beschwerdeinstanz bei Anwendung der üblichen Regeln über derartige Ausstandsbegehren - bei Wahrung des vorgeschriebenen Quorums - zum vornherein nie selber entscheiden könnte. Die Aufsichtsbehörde müsste zunächst über das Ausstandsgesuch befinden und gegebenenfalls hernach ad hoc eine Ersatzbehörde bestimmen. Zu einem solchen Vorgehen besteht kein Anlass, nachdem der Gesetzgeber die Unabhängige Beschwerdeinstanz gerade zur Vermeidung derartiger Schwierigkeiten ausdrücklich nicht dem Verwaltungsverfahrensgesetz unterstellt hat. Eine (erstinstanzliche) Beurteilung der Ausstandspflicht durch den Bundesrat als Wahlbehörde (zur entsprechenden Problematik: vgl. GROB, a.a.O., S. 51 f.) wäre wenig sinnvoll, könnte doch dieser Entscheid nicht mehr an das - in der Sache selber zuständige (vgl. Art. 65 Abs. 2 RTVG) - Bundesgericht weitergezogen werden (vgl. Art. 98 OG), womit eine Instanz verloren ginge. Ein Entscheid des Departements wäre zwar seinerseits beim Bundesgericht anfechtbar, gefährdete jedoch - wie auch ein bundesrätlicher Entscheid - die Unabhängigkeit der Rechtsprechung der UBI. b) Das Ablehnungsverfahren soll eine objektive Prüfung durch eine unparteiische, unbefangene und unvoreingenommene Behörde gewährleisten. Es steht indessen in einem gewissen Spannungsverhältnis zum Anspruch auf den (primär) gesetzlichen Richter (vgl. grundsätzlich BGE 105 Ia 157 E. 5 S. 161); der Ausstand muss deshalb - auch nach Art. 58 BV - die Ausnahme bleiben, soll die regelhafte Verfahrensordnung nicht ausgehöhlt werden (BGE 115 Ia 172 E. 3 S. 175 f.; BGE 114 Ia 50 E. 3d S. 60). Dies gilt um so mehr, wenn - wie hier - im Resultat eine ganze Behörde ihrer verfassungs- und gesetzmässigen Aufgabe, die besonderen verfahrensrechtlichen Regeln unterworfen ist, enthoben werden soll (vgl. BGE 105 Ia 157 E. 6b S. 164) und keine andere ordentliche, d.h. nicht ad hoc bestellte Instanz (vgl. ALFRED KÖLZ in Kommentar BV, Art. 58, Rz. 1) ihre Funktion übernehmen kann. Die UBI muss von Verfassung wegen im öffentlichen Interesse die Unabhängigkeit ihrer Rechtsprechung - auch gegenüber den Veranstaltern (vgl. GROB, a.a.O., S. 51; SCHÜRMANN/NOBEL, a.a.O., S. 93) - wahren können; als Gesamtbehörde hat sie deshalb nur beim Vorliegen ausserordentlicher Umstände in den Ausstand zu treten. Solche lagen hier nicht vor: Die UBI hat die fragliche Sendung ein erstes Mal im

Hinblick darauf beurteilt, ob die Beschwerdeführerin damit eine geeignete Vorkehr getroffen hatte, um die Rechtsverletzung des ersten beanstandeten Beitrags zu beheben. Diese Problematik unterschied sich, trotz unverkennbarer Parallelen, zumindest teilweise von den durch sie auf Beschwerde hin zu prüfenden Rechtsfragen. Die Feststellung, die ursprüngliche Rechtsverletzung sei noch nicht hinreichend behoben, umfasste nicht zwangsläufig auch den Schluss, der zweite Beitrag habe seinerseits Programmvorschriften verletzt; hierfür bedurfte es einer erneuten Missachtung journalistischer Sorgfaltspflichten, was für den Antrag für eine Administrativmassnahme nicht Voraussetzung bildete. Mit der von ihm gewählten Ausgestaltung des Programmkontroll- und des Administrativverfahrens hat der Gesetzgeber Überschneidungen dieser Art in Kauf genommen. Das daraus resultierende rechtsstaatliche Defizit wird insofern ausgeglichen, als es dem Veranstalter unverwehrt bleibt, die Entscheide der UBI beim Bundesgericht anzufechten. Tut er dies nicht und versucht er - nach Ansicht der UBI vergeblich -, in einer weiteren Sendung die festgestellte Programmrechtsverletzung zu beheben, steht ihm gegen einen allfälligen Administrativentscheid des Departements ebenfalls die Verwaltungsgerichtsbeschwerde offen (GROB, a.a.O., S. 339). Im Verfahren vor dem Departement gilt das Verwaltungsverfahrensgesetz und ist dem Veranstalter das rechtliche Gehör zu gewähren. Die Kritik der Beschwerdeführerin,

die Vorinstanz sei auch befangen gewesen, weil sie ihr vor dem Antrag an das Departement keine Gelegenheit gegeben habe, sich zu äussern, geht deshalb zum vornherein fehl.

4. a) Nach Art. 4 RTVG sind (in Konkretisierung von Art. 55bis Abs. 2 BV; vgl. BBl 1987 III 729) Ereignisse "sachgerecht" darzustellen; die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten muss angemessen zum Ausdruck kommen (Abs. 1); Ansichten und Kommentare haben als solche erkennbar zu sein (Abs. 2). Das aus diesen Programmanforderungen abgeleitete Gebot der Objektivität verlangt, dass sich der Hörer oder Zuschauer durch die vermittelten Fakten und Meinungen ein möglichst zuverlässiges Bild über den Sachverhalt machen kann und in die Lage versetzt wird, sich eine eigene Meinung zu bilden. Das Prinzip der Wahrhaftigkeit verpflichtet den Veranstalter, Fakten objektiv wiederzugeben; bei umstrittenen Sachaussagen ist der Zuschauer so zu informieren, dass er sich selber ein Bild machen kann (BGE 119 Ib 166 E. 3a S. 170; BGE 116 Ib 37 E. 5a S. 44). Die gesetzlichen Programmbestimmungen schliessen weder Stellungnahmen und Kritiken von Programmschaffenden noch den

"anwaltschaftlichen Journalismus" aus, wenn in diesem Sinne Transparenz gewahrt bleibt (BGE 121 II 29 E. 3b S. 34). Wann dies der Fall ist, beurteilt sich in erster Linie danach, ob der Beitrag insgesamt manipulativ wirkt bzw. ob die bei der Vorbereitung und Darstellung des Gegenstands gebotene Sorgfalt beachtet wurde. Die Anforderungen an diese sind nicht allgemein, sondern im Einzelfall mit Blick auf die Umstände sowie auf den Charakter und die Eigenheit des Sendegefässes zu ermitteln (BGE 121 II 29 E. 3a S. 33 f.). Der Programmautonomie des Veranstalters wird insofern Rechnung getragen, als sich ein staatliches Eingreifen im Rahmen der Programmaufsicht nicht bereits dann rechtfertigt, wenn ein Beitrag allenfalls nicht in jeder Hinsicht voll zu befriedigen vermag, sondern nur, wenn er auch bei einer Gesamtwürdigung (vgl. BGE 114 Ib 204 E. 3a S. 207) die programmrechtlichen Mindestanforderungen von Art. 4 RTVG verletzt (BGE 121 II 359 E. 3 S. 363 f.). Welche gestalterischen Mittel wie eingesetzt werden, ist nur solange Sache des Veranstalters, als er dabei nicht das Gebot der "Sachgerechtigkeit" missachtet. Art. 5 Abs. 1 RTVG, der die Programmautonomie garantiert, gilt nur im Rahmen der allgemeinen Informationsgrundsätze von Art. 4 RTVG bzw. von Art. 55bis Abs. 2 BV. Je heikler ein Thema ist, um so grösser muss die Sorgfalt bei seiner gestalterischen Umsetzung sein (BGE 121 II 29 E. 3b S. 34). b) Nichts anderes ergibt sich aus Art. 10 EMRK, soweit die Beschwerdeführerin als Konzessionärin sich hierauf überhaupt berufen kann. Zwar umfasst die dort garantierte "Freiheit zum Empfang und zur Mitteilung von Nachrichten oder Ideen ohne Eingriffe öffentlicher Behörden" auch die Freiheit von Radio und Fernsehen (vgl. MARK E. VILLIGER, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], Zürich 1993, Rz. 606); diese ist jedoch nicht schrankenlos. Die Beschwerdeführerin erfüllt Aufgaben im öffentlichen Interesse und nimmt einen "Service public" wahr (Art. 26 ff. RTVG: kulturelle Entfaltung, sachgerechte Information, ausgewogene Versorgung des Landes mit Rundfunkprogrammen, staatspolitische Integration usw., BGE 119 Ib 241 E. 2a; vgl. CHRISTOPH BEAT GRABER, Rundfunkaufsicht am Scheideweg zwischen "Silicon Valley" und "Durcheinandertal", in: Medialex 3/96 S. 135 ff. insbesondere S. 141, DUMERMUTH, a.a.O., S. 61 u. 65 ff.). Sie verfügt hierzu von Gesetzes wegen über eine Konzession für die Veranstaltung nationaler und sprachregionaler Programme. Andere Interessenten sind nur zugelassen, soweit dadurch "die Möglichkeiten der SRG sowie der lokalen und regionalen Veranstalter,

ihre konzessionsgemässen Leistungen zu erbringen, nicht wesentlich beeinträchtigt werden" (Art. 31 Abs. 1 lit. b RTVG). Die Beschwerdeführerin erhält für ihre Sendungen schliesslich auch den Grossteil der von den

PTT erhobenen Empfangsgebühren (vgl. BGE 121 II 183 f.). Sie kann deshalb wie die andern schweizerischen Veranstalter - mit Blick auf Art. 10 Ziff. 1 Satz 3 EMRK - im Rahmen der konzessionsrechtlichen Aufsicht dazu verhalten werden, das Publikum objektiv und ausgewogen zu informieren (ARTHUR HAEFLIGER, Die Europäische Menschenrechtskonvention und die Schweiz, Bern 1993, S. 241). Das Verfahren der Programmaufsicht dient der freien Meinungsbildung des Publikums, die mit einem reinen Wettbewerbssystem (wegen der dabei im Vordergrund stehenden wirtschaftlichen Interessen) allein nicht sichergestellt würde (vgl. CHRISTOPH BEAT GRABER, a.a.O., S. 137 f. u. S. 141). Die damit verbundenen Einschränkungen der Informationsfreiheit des Anbieters dienen der Verwirklichung des institutionellen Aspekts der entsprechenden Freiheit des Publikums (vgl. VINCENT COUSSIRAT-COUSTERE, Art. 10 Ziff. 2 EMRK, in: PETTITI/DECAUX/IMBERT [Hrsg.], La convention européenne des droits de l'homme, Paris 1995, S. 417). Die Realisierung einer pluralistischen Information im Sinne von Art. 10 EMRK (vgl. GÉRARD COHEN-JONATHAN, in: PETTITI/DECAUX/IMBERT [Hrsg.], La convention européenne des droits de l'homme, Paris 1995, S. 379) kann unter den Voraussetzungen von Art. 10 Ziff. 2 EMRK eine staatliche Intervention rechtfertigen oder geradezu gebieten, auch wenn dadurch unter die Informationsfreiheit fallende Interessen Einzelner beeinträchtigt werden sollten (vgl. zur Presseförderung: BGE 120 Ib 142 E. 4b S. 148 f.). Die Programmaufsicht durch die Unabhängige Beschwerdeinstanz ist deshalb auch mit Art. 10 EMRK vereinbar (ARTHUR HAEFLIGER, a.a.O., S. 241).

5. Die Unabhängige Beschwerdeinstanz kam zum Schluss, der Beitrag des "Kassensturzes" vom 15./19. November 1994 habe durch die Wiederholung von programmrechtsverletzenden Sequenzen und die selektive Darstellung ihres (ersten) Entscheids vom 20. Mai 1994 das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt. Diese Beurteilung ist nicht zu beanstanden: a) Der Beitrag befasste sich einerseits erneut mit der Schwermetallbelastung des Bodens in der Umgebung der "Blockmetall AG" bzw. mit dem Verhalten der Zürcher Behörden in diesem Zusammenhang, anderseits versuchte er, den ersten Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz vom 20. Mai 1994 (in der Interpretation

der Beschwerdeführerin) umzusetzen und zu illustrieren. Der UBI-Entscheid sollte thematisiert und öffentlich zur Diskussion gestellt werden; es handelte sich dabei somit nicht um ein untergeordnetes Nebenthema, sondern um einen eigenständigen Teil des Beitrags selber. Diese Vermischung der Thematik ist an sich noch nicht zu beanstanden, verlangte im Hinblick auf die dadurch bewirkte Komplexität des Beitrags und die damit verbundenen Gefahren jedoch eine besonders sorgfältige journalistische Aufarbeitung. Die UBI beurteilt in ihrem Entscheid gestützt auf eine Gesamtwürdigung die Rechtmässigkeit beanstandeter Beiträge. Sie versucht, ihr Urteil hierüber anhand einzelner - zum Teil gerade mit Rücksicht auf die Autonomie des Veranstalters fragmentarisch wirkender - Argumente objektiv nachvollziehbar zu machen. Dieser Beurteilungsmassstab verhindert eine (verpönte) detaillierte Fachaufsicht (vgl. DUMERMUTH, a.a.O., S. 169), stellt aber hohe Anforderungen an eine allfällige sachgerechte journalistische Darstellung. Eine erneute Ausstrahlung als programmrechtsverletzend beurteilter Sequenzen kann sich unter Umständen mit Blick darauf rechtfertigen, dass der Veranstalter geeignete Vorkehren zu treffen hat, um die Rechtsverletzung zu beheben (vgl. Art. 67 Abs. 2 RTVG). Die allgemeine Informationspflicht mag Anlass geben, sich auch mit einem Entscheid, bei dem das Fernsehen Partei ist, kritisch auseinanderzusetzen. Grundsätzlich muss die SRG dabei aber die rechtskräftigen Entscheide der UBI akzeptieren; sie darf die rechtlich abgeschlossene Auseinandersetzung nicht manipulativ über den Bildschirm weiterführen. Eine allfällige Wiederholung beanstandeter Passagen muss im Zusammenhang mit einer sachgerechten Darstellung des entsprechenden rundfunkrechtlichen Entscheids stehen; Radio und Fernsehen bleiben auch insofern an die allgemeinen verfassungsmässigen und gesetzlichen Programmgrundsätze gebunden. Die gestalterische Umsetzung muss für den unbefangenen Zuschauer eine klare Abgrenzung zwischen Tatsachen, Spekulationen und Ansichten des Journalisten ermöglichen (BGE 121 II 29 E. 3c/bb S. 35 f.). Der Sachbericht über den Entscheid darf nicht durch Kürzungen der Argumentation derart entstellt werden, dass sich der

Zuschauer über diesen kein eigenes Bild mehr machen kann. Mediennotwendige Verkürzungen und Vereinfachungen sind nur soweit zulässig, als die freie Meinungsbildung über die konkret ausgeübte Programmaufsicht sichergestellt bleibt. Andernfalls wirken sie manipulativ, und die Darstellung erscheint nicht mehr als sachgerecht (vgl. BGE 121 I 29 E. 3b S. 34 unter Hinweis auf DUMERMUTH,

a.a.O., S. 364). Es geht mit Blick auf Art. 4 Abs. 2 RTVG (Offenlegung von Ansichten und Kommentaren) nicht an, über eine verkürzte, unzweckmässige Sachdarstellung versteckt Kritik zu üben, indem dem Zuschauer durch angeblich objektive, tatsächlich jedoch unvollständige Fakten die Meinung des Journalisten als eigene Überzeugung suggeriert wird. Dies war hier der Fall. b) Die Überlegungen der UBI in ihrem ersten Entscheid finden sich im überarbeiteten "Kassensturz"-Beitrag vom 15./19. November 1994 nur noch auszugsweise und zum Teil in einer zur Unkenntlichkeit simplifizierten Art und Weise. Die differenzierende Begründung wird plakativ dargestellt; die gewählte mit grünem Rand gekennzeichnete neue Version suggeriert den Eindruck, die am ersten Beitrag geübte Kritik sei kleinlich und spitzfindig. Der Entscheid fand im Anschluss an diese Sendung in der Presse denn auch ein entsprechendes Echo (vgl. etwa SonntagsBlick vom 20. November 1994: "Kassensturz-Chef Gasche: 'Man will uns knebeln"'). Gegenüber der ursprünglichen Version unterscheidet sich die "korrigierte" vor allem dadurch, dass die Männer in Vollschutzanzügen retuschiert wurden, der Begriff "Todeszone von Seveso" durch "meistverseuchte Zone von Seveso" ersetzt, die dramatische Musik ausgeblendet und das Zitat aus der Stellungnahme des Amtes für Gewässerschutz vom 11. November 1992 mit dem Einschub "nach Kenntnisnahme dieser Beurteilung" ergänzt wurde. Damit wurde der Zuschauer jedoch nicht in der von der UBI geforderten "der Sache angemessenen Differenziertheit" über die Position des beschuldigten Kantons Zürich informiert, ging der beanstandete Beitrag doch auf die inhaltlichen Differenzen zwischen den Messungen der EMPA und jenen der kantonalen Behörden überhaupt nicht ein. Er nahm keinerlei Bezug auf die Hintergründe der Auseinandersetzung (Briefwechsel zwischen Fernsehen und kantonalen Behörden; vollständiger Bericht der Eidgenössischen Materialprüfungsanstalt; Darlegungen, weshalb diese vom Kanton nicht anerkannt werden, die EMPA aber daran festhalte usw.), sondern hielt sich unter Missachtung von Sinn und Zweck der entsprechenden Passagen wörtlich an einzelne bruchstückhaft aus dem Gesamtzusammenhang gerissene Sätze des Entscheids: In der korrigierten Fassung wird das Zitat aus dem Schreiben des Amtes für Gewässerschutz und Wasserbau des Kantons Zürich vom 11. November 1992 nun zwar vollständig zitiert ("nach Kenntnisnahme dieser Beurteilung"), der Zuschauer aber mit keinem Wort darüber informiert, weshalb das Amt die Resultate anders bewertete als die EMPA bzw. der

"Kassensturz" und deshalb "an das nötige Verantwortungsbewusstsein" appellierte, auf eine "Verwendung der im EMPA-Bericht verwendeten Zahlen zu verzichten". Die Darstellung brachte damit wiederum die Position des Kantons Zürich nicht "in fairer Weise" zum Ausdruck und stellte den UBI-Entscheid deshalb unsachgerecht dar. Das Gleiche gilt, soweit die von der UBI beanstandete Passage, sogar die Messungen der "renommierten und unumstrittenen EMPA" würden bestritten, zwar weggelassen, der gleiche Effekt aber mit der Bemerkung erzielt wurde: "Die EMPA hält allerdings an ihrem Vorgehen fest und hat Maags Kritik mit Kopfschütteln zurückgewiesen". Wiederum wird nicht gesagt, worum es bei dieser wissenschaftlichen Auseinandersetzung eigentlich ging. Dies wäre aber für eine sachgerechte Darstellung der Problematik nach dem ersten Entscheid der UBI nötig gewesen; allein das hätte dem Sinn und Geist ihres Entscheids entsprochen. Betreffend die "Seveso"-Sequenz war der neue Bericht schliesslich insofern nicht sachgerecht, als die Beanstandung der Ein-

blendung der Arbeiter in Schutzanzügen nur ein einzelnes Element der Kritik der UBI gebildet hatte, die sich in Wirklichkeit auf den Vergleich als solchen und die gesamte Darstellung bezog. Mit dem objektiven Hinweis im Nachzug, der giftige Boden sei schliesslich "durch Arbeiter in Schutzanzügen" entfernt worden, wurde dem nicht Rechnung getragen und die UBI, die sich nicht zur Sachfrage geäussert hatte, ob zur Beseitigung des Bodens Schutzanzüge nötig sein würden, wiederum lächerlich gemacht. Der ganze Beitrag war darauf ausgelegt, objektiv aufgemacht den Zuschauer mit unvollständigen Informationen über den Entscheid der UBI zum Schluss zu führen, der "Kassensturz" habe recht gehabt, der rechtskräftig festgestellte Verstoss gegen die Programmvorschriften (in Verletzung journalistischer Sorgfaltspflichten nicht sachgerechte Darstellung und deshalb Manipulation des Zuschauers) im ursprünglichen Beitrag bestehe nicht und die Kritik der Beschwerdeinstanz sei kleinkariert und belanglos. c) Was die Beschwerdeführerin hiergegen einwendet, überzeugt nicht: Der angefochtene Entscheid ist hinreichend begründet; sowohl die Beschwerdeführerin wie das Bundesgericht konnten sich von den Überlegungen ein Bild machen, welche die UBI zum Schluss führten, der Beitrag habe den Zuschauer nicht sachgerecht über den Entscheid informiert und deshalb gegen die Programmvorschriften verstossen (vgl. allgemein zur Begründungspflicht eines Entscheids: BGE 117 Ib 481 E. 6 b/bb S. 492). Dass die UBI dabei nicht noch einmal die ganze Argumentation des ersten Entscheids wiederholt

hat, ist nicht zu beanstanden. Der Einwand, zur Information des Publikums habe der Entscheid von der Sache her in der vorgenommenen Weise verkürzt werden müssen, geht fehl. Es war der gestalterische Entscheid der SRG, im selben Beitrag sowohl noch einmal in der Sache selber zu berichten, als gleichzeitig auch den nicht angefochtenen Entscheid der UBI zum Gegenstand einer öffentlichen Diskussion zu machen. Wenn sie dies im Rahmen des "Kassensturz"-Beitrags von der Sendekonzeption her nicht sachgerecht und objektiv tun konnte, hätte sie eine andere Art der Berichterstattung oder ein anderes Sendegefäss wählen müssen. Eine Kritik des "Kassensturzes" wäre möglich gewesen, wenn sie nach einer sachgerechten und ausgewogenen Darstellung des Entscheids und unter Hinweis darauf, dass er nicht angefochten worden sei, als solche offen vorgetragen worden wäre.