

## JAAC 56.27

### Entscheidung der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 18. März 1991

---

*Télévision. Emission consacrée à une affaire d'extradition, qui étudie l'exercice du pouvoir d'appréciation de l'autorité en la matière et la façon dont est intervenue en l'espèce l'ancienne Conseillère fédérale Kopp.*

*Art. 4 al. 2 Concession SSR. Principes applicables aux émissions d'information.*

*- Récapitulation de la jurisprudence relative à la fidélité de l'information et la diversité des opinions (consid. 2).*

*- Fidélité d'une information qui présente un raccourci chronologique des faits décisifs, sans entrer dans les détails juridiques de plusieurs procédures entremêlées, et qui est conforme à la réponse donnée par le Conseil fédéral à une intervention parlementaire concernant cette affaire d'extradition (consid. 3 et 4).*

*- Principes régissant le délai dont doivent jouir les personnes concernées par une émission pour préparer la présentation de leur point de vue (consid. 6).*

*- Le simple fait que plusieurs émissions parlent de la même personne ne suffit pas à créer entre celles-ci un lien intrinsèque qui justifie l'examen du pluralisme des opinions dans la durée (consid. 7).*

---

*Fernsehen. Sendung über einen Auslieferungsfall, welche die Ausübung des behördlichen Ermessens in diesem Bereich und die Art und Weise untersucht, wie alt Bundesrätin Kopp in casu intervenierte.*

*Art. 4 Abs. 2 Konzession SRG. Grundsätze für die Informationssendungen.*

**- Zusammenfassung der Rechtsprechung bezüglich der Sachgerechtigkeit und der Meinungsvielfalt (E. 2).**

**- Sachgerechtigkeit einer Information, welche den Ablauf der entscheidenden Ereignisse verkürzt darstellt, ohne in die juristischen Einzelheiten mehrerer verschränkter Verfahren einzutreten, und der Antwort des Bundesrates auf eine parlamentarische Intervention zu diesem Auslieferungsfall entspricht (E. 3 und 4).**

**- Grundsätze für die Ansetzung der Frist, welche den durch eine Sendung betroffenen Personen zur Vorbereitung der Darstellung ihrer Stellungnahme zuzubilligen ist (E. 6).**

**- Der Umstand allein, dass in mehreren Sendungen von derselben Person die Rede ist, vermag nicht den erforderlichen Sachzusammenhang für die Prüfung der Frage der Beachtung der Meinungsvielfalt im Rahmen einer Zeitraumbeschwerde zu begründen (E. 7).**

---

**Televisione. Emissione, dedicata a un caso di estradizione, che esamina l'esercizio del potere discrezionale dell'autorità in quest'ambito e il modo in cui è intervenuta in casu l'ex consigliere federale signora Kopp.**

**Art. 4 cpv. 2 Concessione SSR. Principi per le emissioni informative.**

**- Riassunto della giurisprudenza relativa alla fedeltà informativa e alla diversità d'opinioni (consid. 2).**

**- Fedeltà di un'informazione che presenta in breve il corso degli avvenimenti decisivi, senza entrare nei particolari giuridici di più procedure imbricate, e corrisponde alla risposta del Consiglio federale a un intervento parlamentare su questo caso di estradizione (consid. 3 e 4).**

**- Principi che reggono il termine concesso alle persone cui si riferisce l'emissione per preparare la presentazione del loro parere (consid. 6).**

**- La sola circostanza che in parecchie emissioni si parli della medesima persona non basta a creare un legame intrinseco necessario per l'esame del rispetto del pluralismo di opinioni nel quadro di un ricorso contro le emissioni avvenute entro un tempo determinato (consid. 7).**

---

## **I**

A. Am 24. April 1990 wurde eine Rundschau-Ausgabe vom Fernsehen der deutschen und der rätoromanischen Schweiz (DRS) ausgestrahlt, die als «Eine neue Affäre Kopp?» betitelt wurde und Ereignisse aus den Jahren 1981-1987 schilderte.

Berichtet wurde über die Umstände der Verhaftung von Frau X und vier weiteren argentinischen Staatsangehörigen in der Schweiz sowie über die sie betreffenden argentinischen Auslieferungsbegehren und die Abwicklung der entsprechenden Verfahren vor den Bundesverwaltungsbehörden beziehungsweise dem BGer: Im Jahre 1982 wurde die Auslieferung nach Argentinien - zu dieser Zeit noch eine Militärdiktatur - aufgrund allgemeiner Grundsätze des Völkerrechts verweigert; im Jahre 1986 - Argentinien hatte sich in der Zwischenzeit zum Rechtsstaat entwickelt - wurde sie indessen genehmigt, und die Auslieferung der Argentinier, die inzwischen für die in der Schweiz begangenen Straftaten verfolgt und verurteilt wurden, musste nach Ende der entsprechenden Strafverbüssungen endgültig vollzogen werden.

Im Beitrag wurde weiter ausgeführt, wie Frau X sich der vom BGer bestätigten Auslieferung nach Argentinien entziehen konnte: Nachdem gesagt wurde, dass es sich beim Anwalt von Frau X um einen guten Bekannten und ehemaligen Studienkollegen der damaligen Vorsteherin des EJPD handelte, der diese persönliche Beziehung zum Vorteile seiner Mandantin spielen liess, wurde das Verhalten von Frau Kopp wie folgt beschrieben:

*«...Und jetzt passiert Aussergewöhnliches: Die Chefin des EJPD schaltet sich persönlich in das Auslieferungsverfahren ein. Wie später beim berühmten Telefintip in Sachen Shakarchi schickt sie ihre persönliche Beraterin Katharina Schoop vor.*

*Anfangs August 86 wird Frau Schoop im Auftrag ihrer Chefin beim Bundesamt für Polizeiwesen (BAP) vorgestellt. Das BAP verweist auf den Auslieferungsentscheid des BGer und warnt vor einer Einmischung der Justizministerin. Doch Frau Kopp lässt sich nicht bremsen. Und sie setzt sich durch: Zähneknirschend erlaubt das BAP der Zürcher Justiz, die Auslieferung um ein halbes Jahr hinauszuschieben. «Hoffentlich müssen nicht wir dafür gerade stehen», kommentiert ein hoher Beamter den Vorgang. Frau X wird also vorerst nicht ausgeliefert. Dank der Intervention von Frau Kopp hat sie entscheidend Zeit gewonnen. Und sie nützt die Zeit...»*

In der Folge wurde erzählt, wie - im Abwesenheitsverfahren - Frau X sich von ihrem ersten Mann scheiden liess, sich später mit einem Schweizer Bürger vermählte und dadurch Schweizer Bürgerin wurde. Diese Sequenz endete mit der Feststellung, dass Argentinien daraufhin das Auslieferungsbegehren zurückzog.

Dramatische Bilder aus der Zeit der Militärdiktatur in Argentinien sowie Hinweise auf die begangenen Menschenrechtsverletzungen wurden kurz eingeblendet beziehungsweise erwähnt, um den politischen Kontext dieses Auslieferungsfalles zu schildern.

Zur Darstellung und Präzisierung einiger Aspekte dieser Geschichte wurden Interviews beziehungsweise Aussagen von mit diesem Fall vertrauten Personen im Laufe der Sendung wiedergegeben. Die Journalisten wiesen auch darauf hin, dass sowohl Frau Kopp wie der Rechtsanwalt von Frau X und das EJPD Auskünfte zum Fall verweigerten. Deren autorisierte kurze Stellungnahmen wurden in der Sendung indessen verlesen.

In der An- und Abmoderation warfen die Journalisten im Zusammenhang mit den geschilderten Ereignissen die Frage nach dem Mass des Ermessens einer politischen Behörde im Auslieferungswesen sowie nach der Art und Weise der persönlichen Intervention eines Regierungsmitgliedes auf.

**B.** Am 23. Mai 1990 erhob Y (hiernach: der Beschwerdeführer) zusammen mit über 20 Mitunterzeichnern Beschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Er beanstandet, die obgenannte Sendung hätte Art. 4 der Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft vom 5. Oktober 1987 (Konzession SRG, BBl 1987 III 813 f.) verletzt.

Verfahrensrechtlich beantragt er, es seien von der Redaktion des Schweizer Fernsehens alle einschlägigen Akten und Unterlagen sowie insbesondere vier bestimmte Dokumente beizuziehen, auf welche sich die Rundschau-Redaktion bei der Produktion der inkriminierten Sendung abgestützt hatte, oder es sei - falls sich das Fernsehen DRS dazu weigern würde - die Edition der genannten Akten bei den entsprechenden Bundes- und Kantonsbehörden zu verlangen.

Der Beschwerdeführer macht geltend, die angefochtene Sendung sei voller Unwahrheiten gewesen: die Zuständigkeit für den Aufschubsentscheid betreffend die bedingte Entlassung von Frau X, die gleichzeitig den Aufschub ihrer Auslieferung nach Argentinien zur Folge hatte, sowie der Anlass der Intervention des Anwaltes von Frau X bei der damaligen Departementsvorsteherin beziehungsweise der nachfolgenden Abklärungen und Interventionen von Frau Kopp beim BAP seien falsch dargestellt worden: einerseits sei der genannte Aufschubsentscheid von der Zürcher Justizdirektion getroffen worden und andererseits habe Frau Kopp beim BAP auf Veranlassung des Anwaltes von Frau X in einem anderen Zusammenhang - Gewährleistung der Vollzugsform der Halbfreiheit zugunsten Frau X - interveniert. Ferner seien die menschlichen Überlegungen, die für die Beurteilung des Falles von Frau X entscheidend waren, in der Sendung bewusst unterschlagen worden. Ähnliches gelte für den geschilderten Eheabschluss von Frau X mit einem Schweizer Bürger. Falsche Eindrücke seien zudem durch die Art und Weise der Sachverhaltsdarstellung entstanden, so zum Beispiel betreffend die Gründe, die zum Rückzug des argentinischen Auslieferungsbegehrens bezüglich Frau X geführt hätten.

Weiter sei dem Zuschauer bildlich der Eindruck vermittelt worden, die damalige Departementsvorsteherin habe durch ihr Vorgehen indirekt die durch zahlreiche Menschenrechtsverletzungen bekannte, seinerzeitige argentinische Militärdiktatur begünstigt. Durch gezielte Wortwahl (Titel, saloppe Satzwendungen, Anspielungen) sei eine subtile Emotionalisierung verfolgt worden, die, zusammen mit dem unwahren Sachverhalt, es den Rezipienten verunmöglicht habe, sich ein zuverlässiges Bild von den Geschehnissen zu machen.

Die knappe Frist, die Frau Kopp zur Stellungnahme zugestanden worden sei, habe ihr nicht die nötige Zeit eingeräumt, um sich selber zu informieren, um gestützt darauf sachkundig Antwort zu geben. Ausserdem sei sie nicht im Besitze der einschlägigen Akten gewesen.

Schliesslich erachtet der Beschwerdeführer mit Hinweis auf vier vorgängige Sendungen von Radio und Fernsehen DRS, die dem «Thema Kopp» gewidmet waren, dass im vorliegenden Falle die Frage der Beurteilung der Vielfalt der Meinungen unter Berücksichtigung aller fünf genannten Sendungen geprüft werden müsse.

**C.** In Anwendung von Art. 19 des BB vom 7. Oktober 1983 über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (BB UBI, SR 784.45) wurde die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) zur Stellungnahme eingeladen.

In der Stellungnahme ihrer Generaldirektion vom 3. Juli 1990 stellt die SRG folgende vier verfahrensrechtlichen Anträge: 1. Die Unterschrift einer der Beschwerdemitunterzeichnerinnen sei amtlich beglaubigen zu lassen. 2. Die Beilagen (Bericht der Rundschau-Redaktion vom 20. Juni 1990 mit Beilagen und die Liste der Beweismittel vom 3. Juli 1990) zu der obgenannten Stellungnahme der Generaldirektion seien dem Beschwerdeführer wegen Quellenschutz nicht herauszugeben. 3. Die in der Liste der Beweismittel genannten Akten sowie die dort vorgeschlagenen Zeugeneinvernahmen seien zu edieren beziehungsweise durchzuführen. 4. Das vorliegende Verfahren sei nicht mit den anderen bei der UBI hängigen Verfahren betreffend die Berichterstattung über den Strafprozess gegen Frau Kopp zu vereinigen.

...

Mit Schreiben vom 24. Oktober 1990 liess die Rundschau-Redaktion der UBI die schriftliche Antwort des Bundesrates vom 24. September 1990 auf die parlamentarische Interpellation Pitteloud, «Argentinische Agenten in der Schweiz. Haltung des EJPD» (N 90.586; Amtl. Bull. 1990 N 2480-2482; hiernach Antwort des Bundesrates), zukommen, mit der Bitte, diese in die Akten des Verfahrens aufzunehmen.

...

#### **D. (Verfahrensanordnungen)**

Die verfahrensrechtlichen Anträge beider Parteien zielten darauf, einen Sachverhalt festzustellen, der den Rahmen der konzessionsrechtlichen Beurteilung der Sendung überschritt. In der Tat waren die für diese Beurteilung relevanten Fakten nach dem ersten Schriftenwechsel unbestritten, oder die eine oder die andere Version fand ihre Bestätigung in der erwähnten Antwort des Bundesrates, von der anzunehmen ist, dass sie den Sachverhalt wahrheitsgetreu wiedergibt.

Aus den dargelegten Gründen wurden die Anträge von der UBI abgelehnt.

Soweit nötig wird auf die Beschwerdeschrift, die Antworten der SRG sowie auf einzelne Feststellungen, Aussagen beziehungsweise Sequenzen der beanstandeten Sendung in den Erwägungen näher eingegangen.

## **II**

**1.a.** Die Eingabe vom 23. Mai 1990 beinhaltete eine Liste mit 26 Namen und Unterschriften.

Wie die SRG es festgestellt hat, zeigt ein Vergleich der verschiedenen Unterschriften, die von der selben Mitunterzeichnerin bei mehreren Konzessionsbeschwerden abgegeben worden sind, klar abweichende Schriftenbilder. Bezüglich eines weiteren Mitunterzeichners der vorliegenden Beschwerde erachtet die SRG, dass dessen Unterschrift auch fragwürdig ist.

Entsprechend dem Willen des Gesetzgebers, der ein einfaches Beschwerdeverfahren instituieren wollte, hat die UBI auf aufwendige Nachprüfungen der Erfüllung der Beschwerdevoraussetzungen gemäss Art. 14 Bst. a BB UBI bislang verzichtet. Dementsprechend hat sie noch in ihrer jüngsten Rechtsprechung präzisiert, dass eine strengere Prüfung der gesetzlichen Legitimationsvoraussetzungen dort angezeigt sei, wo die Anzahl Unterschriften von Mitunterzeichnern sich an der gesetzlichen Grenze bewege und dementsprechend keine Reserve bestehe (VPB 54.46). Auch das BGer äusserte sich im ähnlichen Sinn, als es in seinem Entscheid vom 26. Januar 1990 feststellte, dass «die Legitimationserfordernisse des Art. 14 lit. a BB zwar vielleicht nicht in der Person aller 92 Mitunterzeichner, jedenfalls aber, wie durch diese Bestimmung gefordert, bei mindestens 20 Mitunterzeichnern erfüllt sind» (BGE 116 Ib 37, BGE 116 Ib 41, BGE 116 Ib 42, E. 3b).

Unbestreitbar hat die SRG diesbezüglich auf einen problematischen Aspekt der sogenannten Popularbeschwerde hingewiesen; trotzdem ist die UBI der Auffassung, dass der vorliegende Fall vergleichbar ist mit dem vorstehend erwähnten, durch das BGer überprüften Verfahren. In beiden Fällen geht es darum, den «Beschwerdewillen» von *wenigstens 21* Personen festzustellen. Die gesetzliche Voraussetzung der Unterschriften dient der Prüfung des erwähnten «Beschwerdewillens» und - entgegen der Meinung der SRG - nicht primär der Feststellung der Identität eines jeden Mitunterzeichners. Da im vorliegenden Fall der «Beschwerdewille» von 23 unbestrittenen Mitunterzeichnern ohnehin zum Ausdruck kommt, erübrigt es sich, Massnahmen (z. B. die Beglaubigung der Unterschriften) zur Verifikation des «Beschwerdewillens» von zwei weiteren Personen anzuordnen.

Somit gelten die Beschwerdevoraussetzungen nach Art. 14 Bst. a BB UBI als erfüllt.

**b.** (Andere Eintretensvoraussetzungen erfüllt)

**2.** Gemäss Art. 4 Abs. 2 Konzession SRG sind Ereignisse sachgerecht darzustellen, und die Vielfalt der Ansichten ist angemessen zum Ausdruck zu bringen.

**a.** Die UBI hat aus dem Gebot der sachgerechten Darstellung von Ereignissen in ihrer Praxis abgeleitet, der Hörer oder Zuschauer müsse sich durch die in einer Sendung vermittelten Fakten und Meinungen ein möglichst zuverlässiges Bild über einen Sachverhalt machen können und damit in die Lage versetzt werden, sich eine eigene Meinung zu bilden (vgl. Urteil des BGer vom 17. Oktober 1980, Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung [ZBL] 1982, S. 219 ff.; VPB 49.32, VPB 50.18, VPB 51.53, VPB 54.15). Das Gebot richtet sich insbesondere an Sendungen, die den Anspruch auf Informationsvermittlung erheben.

Um dies zu erreichen, hat der Journalist insbesondere das Gebot der Wahrhaftigkeit in seinen Äusserungen und weitere Regeln journalistischer Sorgfaltspflicht zu beachten. Die journalistische Sorgfaltspflicht erfordert von

Medienschaffenden unter anderem Sachkenntnis, angemessene Einsetzung von Ton und Bild, faires Hören und Verarbeiten der anderen Meinungen sowie Unvoreingenommenheit gegenüber dem Ergebnis publizistischer Arbeit (unter anderem [VPB 54.12](#) und dort zitierte Hinweise).

**b.** Gemäss dem Wortlaut der obgenannten Konzessionsbestimmung richtet sich die Verpflichtung zum angemessenen Ausdruck der Vielfalt der Ansichten dem Programmangebot als Ganzes; sie verlangt in der Regel nicht, dass ein Thema in jeder Sendung stets mit all seinen Teilaspekten, denkbaren Interpretationen und Wertungen dargestellt wird. Die genannte Verpflichtung kann grundsätzlich auch dadurch erfüllt werden, dass die gebotene Vielfalt in vergleichbaren Sendungen in einem dem Thema angepassten Zeitraum zum Ausdruck kommt («Zeitraumbeschwerde»; vgl. auch [VPB 50.80](#), [VPB 53.49](#), [VPB 53.51](#)). In bestimmten Fällen muss jedoch die gebotene Vielfalt bereits in einer einzelnen Sendung zum Ausdruck kommen: so zum Beispiel bei Produktionen, die kurz vor einer Abstimmung ausgestrahlt werden, oder die vorhersehbar als Einzelbeitrag zu einem abgrenzbaren und konkreten Thema konzipiert sind ([VPB 55.38](#), [VPB 56.13](#) und dort zitierte Hinweise).

Mithin setzt die Prüfung der Vielfalt der Meinungen die Ausstrahlung von mehreren Sendungen in der Regel voraus. Bei vernünftiger Auslegung von Art. 4 Abs. 2 Satz 1 Konzession SRG in Verbindung mit Art. 5 Abs. 1 BB UBI müssen die verschiedenen in Frage kommenden Ausstrahlungen einen Sachzusammenhang aufweisen. Dieser Sachzusammenhang ist insbesondere gegeben, wenn die Sendungen einer klar definierten und abgegrenzten Thematik gewidmet sind, einen Teil eines in sich geschlossenen Ganzen bilden oder vom Veranstalter als solcher konzipiert und gegeben ist ([VPB 55.34](#)). Andererseits müssen diese verschiedenen Sendungen gemäss der Rechtsprechung zur Zeitraumbeschwerde formell gerügt werden ([VPB 56.14](#)).

Wird ferner im Rahmen der Beanstandung einer bestimmten Sendung gerügt, diese habe das Vielfaltsgebot verletzt, und wird zur Begründung dieser Rüge auf weitere, nicht formell gerügte Sendungen hingewiesen, gilt Folgendes: Die Prüfung weiterer Sendungen drängt sich grundsätzlich nur dann auf, wenn die formell gerügte Sendung für sich betrachtet der UBI als besonders unausgewogen erscheint (vgl. [VPB 56.14](#)).

Im übrigen müsste bei gebotener Überprüfung zusätzlicher Sendungen zumindest dem betroffenen Veranstalter Gelegenheit gegeben werden, allenfalls seinerseits Sendungen zum gleichen Gegenstand zu bezeichnen, die ein Gegengewicht setzen. Der UBI obliegt die Aufgabe, den Kreis der relevanten Sendungen abzugrenzen; jedenfalls kann es nicht ausschliesslich Sache des Beschwerdeführers sein, eine Reihe von Sendungen herauszugreifen und zu beanstanden, um die Rüge der Einseitigkeit zu belegen (vgl. [VPB 56.14](#)).

**c.** Bei der Beurteilung einer Sendung unter den vorstehenden konzessionsrechtlichen Grundsätzen ist indessen stets auch die dem Veranstalter von Verfassungs wegen zustehende Programmautonomie zu

beachten, die ihm grundsätzlich sowohl in der Wahl seiner Themen als auch bei der inhaltlichen Gestaltung der Sendung einen bestimmten Spielraum gewährt (Art. 55<sup>bis</sup> Abs. 3 BV).

3. Die Hauptrüge des Beschwerdeführers liegt darin, dass die Umstände des Auslieferungsaufschubs von Frau X unkorrekt dargestellt und ein falscher Zusammenhang zwischen diesem Ereignis und der Intervention des Anwaltes von Frau X bei der damaligen Departementsvorsteherin hergestellt worden seien.

Fest stehen folgende drei Fakten, die für die Beurteilung der kritisierten Sequenz entscheidend sind: 1. Auf Veranlassung des Anwaltes von Frau X intervenierte die damalige Departementsvorsteherin im Sommer 1986 beim BAP - durch Vermittlung von Frau Schoop -, um Frau X die Vollzugsform der Halfreiheit/Halbgefängenschaft zu gewährleisten. 2. Die Justizdirektion des Kantons Zürich traf im September 1986 die Verfügung, Frau X nicht bedingt zu entlassen, und begründete ihren Entscheid mit familiären Erwägungen. 3. Frau Kopp verzichtete - entgegen dem Antrag des BAP -, gegen diese Verfügung der Zürcher Strafvollzugsbehörde Beschwerde zu erheben.

a. Gemäss Ausführungen des Beschwerdeführers war es der Entscheid der Zürcher Behörden, die bedingte Entlassung von Frau X abzulehnen, die den Aufschub der Auslieferung zur Folge hatte. Die Autoren der Sendung seien im Besitze des entsprechenden Dokumentes gewesen - was von der SRG nicht bestritten wird - und hätten damit über alle für eine präzise Darstellung der Ereignisse notwendigen Informationen verfügt.

Zunächst ist festzuhalten, dass aus dem gesprochenen Text der Sendung («Zähne-knirschend *erlaubt das BAP der Zürcher Justiz die Auslieferung um ein halbes Jahr hinauszuschieben...*»; Unterstreichung durch die UBI) unmissverständlich hervorgeht, dass es den Journalisten eher darum ging, in einer untechnischen, laienhaften Sprache den Auslieferungsaufschub als konkretes Resultat einer Reihe von Entscheiden darzustellen, als die technischen Details eines Verfahrens aufzuzeigen: Die Sendung hat sich nicht zum Ziel gesetzt, die juristischen Aspekte der Ereignisse zu präsentieren, sondern es wurde der Versuch unternommen, die politische Dimension zu zeigen, namentlich die Art und Weise der Behörde im Umgang mit der Ermessensausübung.

In dieser Hinsicht ist vertretbar, dass in der Sendung auf die (problematischen: vgl. dazu nachstehenden Absatz) familiären Erwägungen, die für den abweisenden Entscheid der Zürcher Behörden bezüglich der bedingten Entlassung von Frau X wegleitend waren, nicht hingewiesen wurde. In der zu beurteilenden Sendung war letztlich das Publikum aufgefordert, sich eine Meinung zu einem Auslieferungsfall und nicht zu einem Problem des Strafvollzuges zu bilden; unter diesem Gesichtspunkt war von besonderem Interesse, von der Haltung der zuständigen Behörde in Auslieferungsangelegenheiten Kenntnis zu erhalten. In diesem Zusammenhang ist nicht zu vergessen, dass die Schweiz zur Rechtshilfe in Strafsachen gegenüber Argentinien verpflichtet ist und zwar nach Massgabe der 1906 mit der Republik Argentinien abgeschlossenen Konvention über die Auslieferung von Straftätern (Auslieferungsvertrag vom 21. November 1906, SR 0.353.915.4). Die Position der Zürcher Behörden zu der in Frage stehenden Auslieferung unterschied sich nicht unwesentlich von der Haltung

eines Mitgliedes des Bundesrates. Diese Position musste in der Sendung nicht zwingend wiedergegeben werden. Hingegen war das Verhalten der Bundesbehörden deshalb wesentlich, weil durch diese die Angelegenheit unter allgemeinen Aspekten zu prüfen und im Rahmen der Interessenabwägung namentlich auch die völkerrechtlichen Verpflichtungen der Schweiz zu berücksichtigen waren.

Bei dieser Gelegenheit ist daran zu erinnern, dass die Zürcher Behörden den sogar von der Gefangenen selbst beantragten Verzicht auf die bedingte Entlassung mit familiären Erwägungen begründet, die der Bundesrat in seiner Interpellationsantwort wie folgt wiedergibt: «Da die Auslieferung von Frau X die Heimschaffung ihrer beiden minderjährigen Kinder nach Argentinien nach sich ziehe, rechtfertigt es sich, die bedingte Entlassung aufzuschieben. Eine Heimschaffung der Kinder im Herbst 1986 würde verhindern, dass diese ihr Schuljahr in Zürich abschliessen und dass sie die zum Besuch der Schulen in Argentinien erforderlichen Kenntnisse der spanischen Sprache erwerben können» (Antwort des Bundesrates, Ziff. 3). Unter diesen Voraussetzungen ist verständlich, dass der Verzicht von Frau Kopp auf eine Beschwerde beim BGer gegen den erwähnten zürcherischen Entscheid - bei dem man sich legitimerweise fragen kann, ob er nicht auf anderen Überlegungen beruht als sie das Gesetz vorsieht (Art. 38 StGB) - eine bestimmende Rolle für den Ausgang der Angelegenheit gespielt hat. Nachdem der Bundesrat in seiner Interpellationsantwort ausgeführt hat, Frau X habe sich mit dem ausschliesslichen Ziel, den Zeitpunkt der Auslieferung hinauszuschieben, der bedingten Entlassung widersetzt (vgl. Ziff. 2), werden die drei Gründe erwähnt, die es Frau X ermöglicht haben, sich der Auslieferung zu entziehen und zwar an erster Stelle: «Die Weigerung der Vorsteherin des EJPD, das BAP zu ermächtigen, gegen den Entscheid der Zürcher Behörden vom 23. September 1986 zu rekurrieren» (Ziff. 7). Daraus geht unmissverständlich hervor, dass der Verzicht auf einen Rekurs gegen den kantonalen Entscheid einen konkreten Einfluss auf den weiteren Gang der Ereignisse hatte und es ist durchaus vertretbar, diesem Aspekt in der Sendung eine grössere Bedeutung beizumessen als dem Entscheid der Zürcher Behörden, zumal es zu den Aufgaben der Bundesbehörden gehört, für Kohärenz der Praxis in Auslieferungs- und Strafvollzugsverfahren zu sorgen. Der Umstand, dass es sich bei der Intervention von Frau Kopp nicht um den eigentlichen Entscheid (der wurde von den Zürcher Behörden getroffen), sondern um die Veranlassung des Verzichtes handelte, dagegen zu rekurrieren, ändert nichts daran, dass für das Verständnis und die Bewertung des ganzen Verfahrens diesem Verhalten eine entscheidende Bedeutung zukam; die in der Sendung vermittelte Sichtweise wurde dadurch auch nicht grundsätzlich beeinflusst. Die Vorstellung, die sich die Rezipienten vom Verhalten der vormaligen Vorsteherin des EJPD machen konnten, wurde nicht entscheidend berührt durch den Verzicht auf präzisierende Ausführungen zu den verschiedenen mit dem Verfahren befassten Behörden.

**b.** Der Beschwerdeführer wirft den Journalisten weiter vor, diese hätten die Intervention des Anwaltes von Frau X bezüglich der Gewährung der Halbgefangenschaft bei Frau Kopp mit der Frage der bedingten Entlassung in Verbindung gebracht.

Die UBI ist der Auffassung, dass die Verknüpfung zweier unterschiedlicher Demarchen (die Gewährung der Halbgefängenschaft und der Verzicht auf die bedingte Entlassung) nicht geeignet war, die Meinungsbildung der Zuschauer zum Gesamteindruck zu verfälschen: Die Erwähnung dieses Vorfalles war vertretbar, zumal damit auch die persönliche *Ambiance* gezeigt werden konnte, in der sich die Angelegenheit bis zum damaligen Zeitpunkt entwickelt hatte, und um die Umstände darzustellen und die Frage aufzuwerfen, weshalb Frau Kopp nicht gegen den Entscheid der Zürcher Behörden rekurriert hat. Soweit sie von Frau Kopp dazu ermächtigt waren, haben die Journalisten ausserdem im Rahmen der Sendung über die Motive, die ihrem Entscheid zugrunde lagen, berichtet («Soweit ich weiss, hat man in diesem Fall aus humanitären Gründen eine spezielle Lösung getroffen»). Das Publikum verfügte damit über die notwendigen Informationen, um sich diesbezüglich eine eigene Meinung zu bilden (vgl. dazu nachfolgend E. 5).

Festzustellen ist, dass in der Sendung zu keiner Zeit die Rede davon war, Frau Kopp habe das BAP angewiesen, sich der Gewährung der Halbgefängenschaft an Frau X nicht mehr zu widersetzen, obschon dieser Umstand zu zweien Malen vom BGer bestätigt worden ist (vgl. Antwort des Bundesrates, Ziff. 10). Sofern die Journalisten die Intervention des Anwaltes von Frau X in ihrem chronologischen Kontext dargestellt hätten, hätte notwendigerweise ausführlicher über diese Demarche informiert werden müssen, was dem Bild, das sich das Publikum über das Verhalten von Frau Kopp in dieser Angelegenheit machen konnte, noch mehr geschadet hätte: das überraschende, wenn nicht gar widersprüchliche Vorgehen aus strafrechtlicher Sicht - Antrag auf Halbgefängenschaft und Verzicht auf bedingte Entlassung -, das von Frau X angestrebt und erreicht wurde, wäre dadurch noch offenkundiger geworden.

**4.a.** Der Beschwerdeführer beanstandet weiter, die Information über die Heirat von Frau X sei nicht sachgerecht gewesen, weil die persönlichen Gründe und Umstände nicht erwähnt worden seien.

Die UBI hält fest, dass die Sendung korrekt über die Etappen dieser in Mexiko geschlossenen Ehe von Frau X mit einem Schweizer berichtet hat (Antwort des Bundesrates, Ziff. 5 und 6). Hinsichtlich der Gründe für diese Heirat wurden in der Sendung keine expliziten Ausführungen gemacht. Sie hat hingegen die zeitliche Nähe der verschiedenen Ereignisse in dieser Angelegenheit dargestellt: Der Verzicht auf die bedingte Entlassung im September 1986, die Scheidung, ausgesprochen im Oktober 1986, und die in Abwesenheit der Ehefrau erfolgte Wiederverheiratung im Frühjahr 1987. Durch die Aneinanderreihung dieser erstellten Fakten konnte das Publikum möglicherweise schliessen, dass die drohende Auslieferung für den *Zeitpunkt* der erneuten Eheschliessung entscheidend war. Dies ist eine mögliche Interpretation, die sich aus der Chronologie der Ereignisse aus naheliegenden Gründen ableiten lässt; dadurch wurde seitens der Journalisten jedenfalls die Grenze zulässiger Kommentierung nicht überschritten. Der Beitrag vermittelte ausserdem keineswegs den Eindruck, der Erwerb des Schweizer-Bürgerrechtes sei der *einzige* Grund für die Wiederverheiratung. Im übrigen handelt es sich

dabei um einen Punkt, der in der Sendung hätte präzisiert werden können, wenn die betroffene Person oder deren Vertreter sich bereit erklärt hätten, zu den Aussagen in der Sendung Stellung zu nehmen.

**b.** Der Beschwerdeführer bestreitet auch die Sachgerechtigkeit der Informationen über die Umstände des Rückzuges des Auslieferungsbegehrens seitens von Argentinien: Der Beitrag habe den Eindruck erweckt, der Rückzug des Begehrens sei zufolge Erwerbes des Schweizer-Bürgerrechtes durch Frau X erfolgt; demgegenüber erkläre sich dieser Rückzug durch den Umstand, dass Frau X durch die zuständigen argentinischen Gerichte für unschuldig erklärt worden sei.

Diesbezüglich ist festzuhalten, dass sich die Sendung darauf beschränkt, die Chronologie der Ereignisse darzustellen (Erlangung der Schweizer Staatsbürgerschaft zu Beginn des Frühjahres 1987 und Rückzug des Auslieferungsbegehrens Ende April 1987). Die Journalisten haben am Schluss der Sendung sogar präzisiert, dass die Mitangeklagten von Frau X, ausgeliefert im Frühjahr 1986, durch ein umstrittenes Urteil freigesprochen worden seien.

Durch diese knappe Darstellung hat die Sendung zwar zu einer möglichen Interpretation Anlass gegeben, die sich indessen aus der zeitlichen Abfolge der Ereignisse ergibt. An dieser Stelle ist zu erwähnen, dass die Gründe für den Rückzug des Auslieferungsbegehrens nicht bekannt sind. Der Bundesrat erklärt in seiner Antwort, dass der Auslieferungsantrag von Argentinien ohne Angabe von Gründen zurückgezogen worden sei (vgl. Ziff. 7); diesbezüglich besteht also Ungewissheit.

Da jedoch die Journalisten vom Prozess, der in Argentinien stattgefunden hat - in der Sendung wurde davon im Zusammenhang mit den Mitangeklagten von Frau X berichtet - Kenntnis hatten, wäre es aus der Sicht der UBI wünschbar gewesen, wenn auch über den Ausgang des erwähnten Verfahrens für Frau X informiert worden wäre. Festzuhalten ist indessen, dass diese Frage im Rahmen der gesamten Sendung nicht von entscheidender Bedeutung ist. Die problematische Darstellung dieses Aspektes in der Sendung stellt jedenfalls für sich allein keine Konzessionsverletzung dar.

5. Der Beschwerdeführer rügt ausserdem die Unangemessenheit gewisser in der Sendung gezeigter Bilder, die einen Bezug zur Repression während der Militärdiktatur in Argentinien hergestellt hätten sowie die Masslosigkeit der Sprache in gewissen Sequenzen.

Die UBI ist der Auffassung, dass die durch Bilder vermittelte Erinnerung an die tragische Repression unter dem argentinischen Militärregime im Rahmen der gesamten Sendung keinen ungebührlichen Raum einnahm. Diese Sequenzen waren kurz gehalten. Ausserdem bleibt festzuhalten, dass ein direkter Zusammenhang mit der in diesen Sequenzen behandelten Thematik bestand und es - zumal es sich um einige Jahre zurückliegende Ereignisse handelte - deshalb nicht abwegig war, diese im Beitrag auch bildlich darzustellen und damit auf den internationalen Bezug der Angelegenheit und deren politischen Kontext hinzuweisen. Soweit dadurch der Sendung insgesamt ein dramatischer Charakter verliehen wurde, liegt das in der Natur der dargestellten Ereignisse und ist nicht das Ergebnis einer künstlichen Emotionalisierung (vgl. [VPB 56.29](#)).

Was die Wortwahl beziehungsweise Sprache in der Sendung anbelangt, ist festzuhalten, dass diese namentlich unter Berücksichtigung der auch konzessionsrechtlich garantierten Redaktions- und Gestaltungsfreiheit vertretbar war.

6. Der Beschwerdeführer macht geltend, Frau Kopp habe ihren Standpunkt nicht angemessen darstellen können, zumal die einschlägigen Dokumente zu diesem Verfahren für sie nicht verfügbar gewesen seien.

Die UBI stellt fest, dass das EJPD im Blick auf die inkriminierte Sendung Frau Kopp die notwendigen Unterlagen zukommen liess, damit sie zu diesem Verfahren Stellung nehmen konnte (Antwort des Bundesrates, Ziff. 9).

Bezüglich der Frist, die Frau Kopp zur Vorbereitung zur Verfügung stand, geht aus ihren eigenen Erklärungen hervor, dass sie einige Tage vor der Sendung kontaktiert worden ist. Entgegen den Vorstellungen des Beschwerdeführers lässt sich die Frage nach der Dauer einer angemessenen Frist, die im Blick auf die Einladung von Personen anzusetzen ist, nicht generell beantworten: Zu berücksichtigen sind namentlich die Qualifikation der befragten Person, die Bedingungen, unter denen sie zu einer Stellungnahme veranlasst wird sowie der Gegenstand der Sendung. Im vorliegenden Fall ist festzuhalten, dass Frau Kopp mit ihren Erfahrungen im Umgang mit der Presse durch eine kurze Frist nicht verunsichert werden konnte, zumal sie ausserdem über die notwendigen Informationen verfügte, um zu antworten. Die nachgesuchte Stellungnahme hat auch nicht die Einarbeitung in ein komplexes Problem oder eine vertiefte Kenntnis zu einem neuen, technischen, wissenschaftlichen oder speziell schwierigen Dossier vorausgesetzt.

Andere Personen, die in der Lage gewesen wären, auf die Ergebnisse der Recherchen der Journalisten zu antworten und eventuell ergänzende oder präzisierende Informationen einzubringen, waren - angesichts des Gegenstandes der Sendung aus naheliegenden Gründen - nicht sehr zahlreich. Es handelte sich dabei in erster Linie um Frau X und ihren Anwalt, das EJPD und das BAP. All diese Personen beziehungsweise Instanzen wurden von den Journalisten kontaktiert, waren indessen - obschon vertraut im Umgang mit der Presse - nicht bereit beziehungsweise nicht dazu autorisiert, öffentlich Stellung zu beziehen. Soweit sie dazu ermächtigt waren, haben die Journalisten in der Sendung die Gründe der verschiedenen Absagen dargelegt.

Die UBI kann auch bezüglich dieses Aspektes keine Verletzung der journalistischen Sorgfaltspflicht feststellen.

7. Der Beschwerdeführer erachtet schliesslich die vorliegende Sendung als ein Beitrag, der sich an die verschiedenen Sendungen zum Prozess gegen Frau Kopp vor dem BGer - Fernsehen DRS, «Tagesschau» vom 21. und 23. Februar beziehungsweise 3. April 1990 sowie Radio DRS, «Echo der Zeit» vom 23. Februar 1990 -, die sich in ihrer Gesamtheit mit dem Thema «Kopp» auseinandergesetzt hätten, anschliesst. Er betont, die inkriminierte Sendung habe, namentlich durch ihren Titel und verschiedene Anspielungen im Beitrag einen inhaltlichen Bezug zu den zuvor ausgestrahlten Beiträgen hergestellt und es sei deshalb angezeigt, im vorliegenden Fall die Berücksichtigung des Pluralitätsgebotes mit Blick auf die übrigen vorstehend erwähnten Sendungen zu prüfen.

Entsprechend ihrer bisherigen Praxis hat die UBI keinen Anlass, die vorliegende Eingabe auch als Zeitraumbeschwerde entgegenzunehmen. Eine diesbezügliche Prüfung würde - nebst einem entsprechenden formellen Antrag - einen Sachzusammenhang zwischen den Themen der verschiedenen in Betracht kommenden Sendungen voraussetzen (vgl. [VPB 55.34](#)). Diese Voraussetzung ist im vorliegenden Fall nicht gegeben: Die vom Beschwerdeführer erwähnten Sendungen befassten sich mit klar abgegrenzten Themen, einerseits dem Prozess gegen Frau Kopp und zwei Mitangeschuldigten vor dem BGer und andererseits mit der schriftlichen Urteilsbegründung des BGer in diesem Verfahren. Freilich war in diesem Zusammenhang auch die Rede von der Geschäftsführung durch Frau Kopp im EJPD und ihren Beziehungen zu den Beamten und Beamtinnen in ihrem Departement. Davon unterscheidet sich indessen die Thematik der vorliegenden Sendung deutlich: Diese betrifft eine Angelegenheit, in die zwar dieselbe Person involviert ist, in der es indessen um frühere und völlig andere Ereignisse als diejenige geht, die Ausgangspunkt und Anlass für den Prozess gegen Frau Kopp waren. Unter konzessionsrechtlichen Gesichtspunkten vermag eine Anspielung oder Erinnerung an ein anderes Ereignis für sich allein keinen Sachzusammenhang zwischen zwei Sendungen zu begründen. Es ist bei dieser Gelegenheit daran zu erinnern, dass die «Affäre Kopp» beziehungsweise die Person von Frau Kopp in den vergangenen Jahren ein Dauerthema der aktuellen Schweizer Politik gewesen ist. Häufig erwähnt in den verschiedensten Zusammenhängen, sind die jeweiligen Anspielungen zu dieser Affäre eher Ausdruck tagespolitischer Gespräche als präzise, informative Aussagen.

Bezüglich der angemessenen Berücksichtigung der Vielfalt der Meinungen innerhalb der inkriminierten Sendung ist festzuhalten, dass diese insbesondere über Ereignisse berichtete, über die zumindest zum Zeitpunkt der Ausstrahlung noch gar keine Meinungen bestehen konnten. Andererseits wurden die zu denselben Ereignissen bestehenden, voneinander abweichenden Versionen soweit wie möglich dargestellt (vgl. oben, E. 6).

In der inkriminierten Sendung stellt sich jedoch die Frage der Meinungspluralität im Blick auf die Ausweisungspraxis im allgemeinen und speziell bezüglich des Ermessensspielraumes, der den politischen Behörden auf diesem Gebiet zusteht; diesbezüglich haben die Autoren der Sendung sowohl zu Beginn als auch in den Schlussfolgerungen der Sendung darauf hingewiesen, dass zu diesem Punkt die Meinungen unter den Experten voneinander differierten, es sich beim Auslieferungsrecht um eine heikle Materie mit politischen Implikationen handle und dass eigentlich die einzige, einmütig vertretene Kritik am dargestellten Verfahren der Umstand der informellen und vertraulichen Abwicklung gewesen sei.

Die beanstandete Sendung vermag mithin nach Auffassung der UBI auch unter dem Aspekt der angemessenen Darstellung der Vielfalt der Ansichten zu genügen.

**8.** Unter Würdigung des Gesamteindruckes ist festzuhalten, dass die Sendung eine Angelegenheit in den konzessionsrechtlichen Grenzen dargestellt hat, an der ein allgemeines Interesse bestand und die legitimerweise öffentlich thematisiert worden ist. Das Resultat der journalistischen Recherche wurde in den wesentlichen Punkten durch die bundesrätliche Antwort auf eine

Interpellation bestätigt. Die aus naheliegenden Gründen erfolgte verkürzte Darstellung in der Sendung war für das Verständnis des Themas nicht nachteilig, hat die entscheidenden Fakten nicht verfälscht und auch nicht die Grundlagen zur Meinungsbildung verändert. Dort, wo die Journalisten zwei Verfahren ineinander verschränkt dargestellt haben, hinterliess die Sendung einen vorteilhafteren Eindruck als bei einer streng formell juristischen Darstellung (Erteilung der Halbgefängenschaft entgegen zweier BGE und der Möglichkeit, weiterhin im Gefängnis zu bleiben). Schliesslich wurden die Ereignisse durch die einleitende Einführung und die journalistischen Schlussfolgerungen in den schwierigen Kontext der Auslieferung eingebettet und ermöglichten damit dem Rezipienten die angezeigte Distanznahme zum konkreten Fall. Bezüglich der Darstellung der verschiedenen existierenden Versionen zu den präsentierten Fakten, haben die Journalisten der ihnen obliegenden Sorgfaltspflicht genügt.

Unter Berücksichtigung aller Aspekte der Sendung kommt die UBI zum Schluss, dass die verfassungsrechtlich dem Veranstalter zustehende Autonomie sowie die Gewährleistung des Auftrages der Medien, für eine gewisse Kontrolle der staatlichen Gewalten zu sorgen, die Anforderung an eine minutiöse Darstellung der Fakten vorliegendenfalls überwiegt. Recherchen über derartige oder andere vertrauliche Angelegenheiten wären praktisch nicht mehr möglich, sofern nicht gewisse Unzulänglichkeiten oder sogar Mängel in Kauf genommen werden. Angesichts der Natur des Themas der Sendung käme die Forderung nach absoluter Fehlerlosigkeit einer nicht mehr vertretbaren Beschränkung der Medien und einer ihrer Funktionen - für die Kontrolle der staatlichen Institutionen durch die öffentliche Meinung zu sorgen - gleich.

Nach Massgabe der vorstehenden Erwägungen stellt die UBI fest, dass die beanstandete Sendung die Konzession nicht verletzt hat.

---

## **JAAC 56.27 - Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 18. März 1991**

In	Verwaltungspraxis der Bundesbehörden
Dans	Jurisprudence des autorités administratives de la Confédération
In	Giurisprudenza delle autorità amministrative della Confederazione
Jahr	1992
Année	
Anno	
Band	56
Volume	
Volume	
Seite	---
Page	
Pagina	
Ref. No	150 001 538

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.