

(Entscheid der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen vom 10. März 1995)

Art. 6 RTVG. Schutz der öffentlichen Sicherheit.

Eine Sendung, welche die Drogenliberalisierung thematisiert, gefährdet deshalb die innere Sicherheit der Schweiz nicht.

Art. 6 LRTV. Protection de la sécurité publique.

La diffusion d'une émission ayant trait à la libéralisation de la drogue ne saurait constituer une émission susceptible de nuire à la sûreté intérieure de la Confédération.

Art. 6 LRTV. Protezione della sicurezza pubblica.

La diffusione di un'emissione che tratti il tema della liberalizzazione della droga non comprometterebbe la sicurezza interna della Svizzera.

I

A. Am 29. August 1994 strahlte «Cash-TV» auf dem ersten Kanal der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (und in der Folge auch auf der vierten Senderkette) eine Sendung aus, die sich in einem von insgesamt drei Beiträgen mit der schweizerischen Drogenpolitik befasste. Dieser Beitrag dauerte rund elf Minuten. Eine erste Filmsequenz bestand hauptsächlich aus einem Interview mit einem (anonymen) inhaftierten «Drogenboss», der einen Zusammenhang zwischen dem Verbot des Konsums harter Drogen und den horrenden Gewinnen der Drogengrosshändler herstellte. Danach folgte ein Interview mit einem Bankier, der sich ablehnend zu einer marktwirtschaftlichen Lösung des Drogenproblems äusserte. Das Interview wurde dreimal durch kurze Filmsequenzen unterbrochen: Die erste Sequenz betraf die Alkoholprohibition in den USA in der Zeitspanne von 1919 bis 1933, die zweite war den volkswirtschaftlichen Folgekosten des illegalen Drogenmarktes gewidmet und enthielt eine Aussage des Zürcher Stadtpräsidenten zur Frage einer möglichen Drogenliberalisierung. Die letzte Filmsequenz zeigte das Beispiel eines Mannes, welcher, laut Anmoderation, «Drogen nimmt, aber trotzdem ein ganz normales Leben führt».

B. Gegen diese Sendung erhebt X (hiernach: Beschwerdeführer), unterstützt von mehr als zwanzig Mitunterzeichnern, Programmrechtsbeschwerde bei der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI). Er rügt hauptsächlich eine Verletzung des Sachgerechtigkeitsgebots und des Vielfaltsgebots durch die angefochtene Sendung.

C. In Anwendung von Art. 64 Abs. 1 des BG vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG, SR 784.40) wurde die Ringier AG als Veranstalter von «Cash-TV» (Konzession «Cash-TV» vom 4. Oktober 1993, BBl 1993 III 1241) zur Vernehmlassung eingeladen. In einer Stellungnahme des Chefredaktors von «Cash-TV» vom 20. Januar 1995 verlangt der Veranstalter die Abweisung der Beschwerde.

(...)

II

1. (Formelles)

2. Der Beschwerdeführer macht in seiner Eingabe zunächst geltend, dass die angefochtene Sendung das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt habe.

2.1. Das Gebot der sachgerechten Darstellung von Ereignissen ergibt sich dem Grundsatz nach aus dem umfassenden Leistungsauftrag von Art. 55bis Abs. 2 BV. Demzufolge haben Radio und Fernsehen insbesondere zur kulturellen Entfaltung und zur freien Meinungsbildung beizutragen und dabei auch die Eigenheiten des Landes zu berücksichtigen. Die in Art. 55bis Abs. 2 BV aufgeführten unbestimmten Gesetzesbegriffe sind im Prozess der Güterabwägung zu konkretisieren. Dabei ist auch der in Art. 55bis Abs. 3 BV garantierte Programmautonomie des Veranstalters Rechnung zu tragen (VPB 59.14, S. 110; 56.13, S. 99).

2.2. Auf Gesetzesstufe findet sich das Sachgerechtigkeitsgebot in den Art. 3 Abs. 1 Bst. a und Art. 4 Abs. 1 RTVG wieder. Die UBI hat aus dem Gebot der sachgerechten Darstellung von Ereignissen in ihrer Praxis abgeleitet, die Hörer oder Zuschauer müssten sich aufgrund der in der Sendung vermittelten Fakten und Meinungen ein möglichst zuverlässiges Bild über einen Sachverhalt machen können und damit ihrerseits in die Lage versetzt werden, sich frei eine eigene Meinung bilden zu können (VPB 56.13, S. 100; 53.50, S. 354; BGE 116 Ib 37, 44). Ausgangspunkt der Prüfung dieses Erfordernisses durch die UBI ist stets die Wirkung einer Sendung auf das Publikum (BGE 119 Ib 166, 169). Dieses Vorgehen entspricht dem gesetzlichen Auftrag der UBI und berücksichtigt, dass es sich beim Verfahren der Programmrechtsbeschwerde nicht um eine Fachaufsicht handelt. Die sich aus der Kognition der UBI ergebende Kernfrage lautet demnach: Wurden die Zuschauer durch die in der Sendung vermittelten Fakten und Meinungen in die Lage versetzt, sich frei eine eigene Meinung bilden zu können (VPB 59.14, S. 110)?

3. Im Lichte dieser Kriterien ist die beanstandete Sendung daraufhin zu prüfen, ob sie das Sachgerechtigkeitsgebot verletzt hat.

3.1. Der Beschwerdeführer rügt zunächst, die Sendung sei nicht sachgerecht, weil insbesondere die Aussage nicht zutrefte, dass die Beschaffungskriminalität rückläufig sei.

Die Rüge des Beschwerdeführers bezieht sich auf eine Äusserung des Moderators im ersten Teil des Interviews mit dem Bankier. Der umstrittene Satz lautet im Wortlaut: «Also die Polizei sagt, die Kriminalität rund herum sei an sich zurückgegangen». In der Stellungnahme des Veranstalters weist die Redaktion «Cash-TV» darauf hin, dass sie sich bei dieser Aussage auf Angaben stützte, die sie vom zuständigen Kriminalkommissariat der Stadt Zürich erhalten habe.

Aus der vom Veranstalter ins Recht gelegten Polizeistatistik geht tatsächlich hervor, dass die Delinquenz bezüglich der für die Beschaffungskriminalität typischen Delikte in der Stadt Zürich in den Jahren 1992 bis 1993 rückläufig gewesen ist. Der Einwand des Beschwerdeführers, wonach diese Statistik unerheblich sei, weil sich die fragliche Äusserung auf die Heroerversuche des Jahres 1994 bezogen habe, ist hingegen nicht begründet. Die Visionierung der Sendung widerlegt diese Behauptung; es ist keine

Bezugnahme zu den Zürcher Heroinversuchen 1994 festzustellen. Der umstrittene Satz des Moderators folgte als Entgegnung auf die Feststellung des Bankiers, wonach das Drogenproblem - trotz Reduktion des Drogenpreises innert Jahresfrist - heute schlimmer sei als vor einem Jahr. Wie die Feststellung des Bankiers bezog sich auch die Aussage des Moderators auf einen Zeitraum, der mindestens ein Jahr umspannte und vor den Beginn der Zürcher Heroinversuche zurückreichte. Somit bezieht sich die Rüge des Beschwerdeführers auf eine Aussage, die in der fraglichen Sendung gar nicht gemacht wurde. Daher ist die Beschwerde in diesem Punkte nicht begründet.

3.2. Der Beschwerdeführer bringt sinngemäss weiter vor, die Propagierung einer marktwirtschaftlichen Option zur Lösung des Drogenproblems sei nicht sachgerecht gewesen. Er kritisiert namentlich, dass der Moderator die Alkoholprohibition in den USA als exemplarisches Beispiel dafür vorgestellt habe, dass eine Politik des Verbots in kausalem Zusammenhang mit dem Entstehen und den Aktivitäten des organisierten Verbrechens stehe. Es handle sich dabei um ein «oft kolportiertes» Beispiel, das «im Kontext mit der Drogenbekämpfung als eine in hohem Masse undifferenzierte und sachlich nicht haltbare Propagandabeauptung einzustufen» sei.

Der Beitrag über die Drogenprohibition in den USA wurde mit einer Anmoderation eingeleitet, in der explizit darauf hingewiesen wurde, dass es sich bei der Frage einer möglichen Drogenliberalisierung in der Schweiz um eine «hypothetische Diskussion» handle. Die Alkoholprohibition in den USA sei ein historisches Beispiel, das den Erfolg einer rein marktwirtschaftlichen Lösung eines Drogenproblems zeige. Während die Prohibitionszeit zu einem Wucher des organisierten Verbrechens und der Korruption von Behörden und Polizei geführt habe, seien die Städte mit deren Ende «wieder sicher» geworden. Auf diese Sequenz angesprochen, stellte der Interviewgast der Bankier die im Filmausschnitt erwähnte Sicherheit der amerikanischen Städte in Frage.

Unter dem Gesichtspunkt des Sachgerechtigkeitsgebots stellt die Beschwerdeinstanz fest, dass weder in der Darstellung der Tatsachen zur Alkoholprohibition noch in der geäusserten Meinung zur Lösung des Drogenproblems ein Verstoss gegen das Manipulationsverbot zu erblicken ist. Die im Filmausschnitt vermittelten Informationen über die historische Situation in den USA wiederholen allgemein Bekanntes. Der Vergleich der heutigen Drogenproblematik mit der amerikanischen Alkoholprohibition ist nicht nur in wissenschaftlichen Untersuchungen hergestellt worden, sondern ist auch häufiges Thema von Diskussionen in Medien, die von einer breiten Öffentlichkeit rezipiert werden.

Neben dem Vorwissen des von einer Sendung angesprochenen Publikums beurteilt die UBI auch die Eigenheiten des Sendegefässes, in dem sie ausgestrahlt worden ist (VPB 59.14, S. 111). Diesbezüglich ist festzustellen, dass für das Publikum einer von «Cash TV» verantworteten Wirtschaftssendung der Vorschlag einer marktwirtschaftlichen Lösung des Drogenproblems nicht unerwartet kam. Ferner wurde dem Publikum die Unsicherheit in der Beweisführung mit dem Hinweis des Moderators auf die hypothetische Natur des Vergleichs transparent gemacht (vgl. VPB 51.31, S. 188 f.). Die Möglichkeit der Zuschauer, die vorgestellte Lösung des Drogenproblems kritisch zu hinterfragen, wurde durch die Einwände des Studiogastes und die differenzierende Aussage des Zürcher Stadtpräsidenten noch verbessert. Dieser betonte, dass die Liberalisierung ein theoretisches Modell sei, das höchstens weltwirtschaftlich durchgesetzt Sinn machen würde. Auf einen Nationalstaat wie die Schweiz begrenzt, könne es hingegen nicht funktionieren.

Die UBI kommt aufgrund dieser Überlegungen zum Schluss, dass die beanstandete Sequenz den Anforderungen des Sachgerechtigkeitsgebots genügt; die Beschwerde ist in diesem Punkt unbegründet.

4. Der Beschwerdeführer beanstandet ebenfalls die Wahl von dem Bankier als Interviewpartner der Sendung. Dieser sei in der Sendung argumentativ nicht in der Lage gewesen, die «unsachgerechte Darstellung, die durch dramaturgische Kunstgriffe und optische Effekte noch verstärkt» worden sei, auszugleichen. Demgegenüber begründet die Redaktion von «Cash-TV» die Wahl des Bankiers damit, dass sich der Wochenbericht Nr. 11 der Bank X vom 18. März 1993 zur Frage der Drogenliberalisierung geäussert habe. Im Bericht komme der (anonyme) Autor zum Schluss, dass die Prohibition die beste Lösung des Drogenproblems sei. Die Redaktion habe somit davon ausgehen dürfen, dass innerhalb der Bank X die Drogenfrage erörtert werde. Bezüglich der persönlichen Meinung des Bankiers habe sich die Redaktion in einem Vorgespräch davon überzeugen können, dass er sich auch in der Sendung für die Prohibition einsetzen werde.

4.1. Gemäss ständiger Praxis der UBI umfasst die verfassungsmässig geschützte Programmautonomie ebenfalls die Freiheit des Veranstalters, Interviewpartner zu wählen (VPB 54.48, S. 305, mit Hinweisen). Allerdings hat er dabei die cura in eligendo zu wahren. Diese Sorgfaltspflicht wurde in concreto beachtet. Der Veranstalter hat seine Sorgfaltspflicht erfüllt, indem er den Repräsentanten eines Bankhauses als Studiogast auswählte, in dessen Publikationsorgan die Drogenprohibition befürwortet worden war. Als Bankier war dieser sicherlich geeignet, zu einer wirtschaftlichen Frage Auskunft zu geben. Der Umstand, dass der Bankier in der Sendung bekundete, kein Experte in Drogenfragen zu sein, ändert daran nichts. Die Sendung erhob nicht den Anspruch, das Drogenproblem in seinen sämtlichen sozialen, psychologischen oder rechtlichen Dimensionen zu beleuchten, sondern beschränkte sich auf eine ökonomische Perspektive. Unter diesen Umständen kann die Wahl eines führenden Schweizer Privatbankiers zum Gesprächspartner nicht als Verletzung der cura in eligendo bezeichnet werden. Ferner hatte sich die Redaktion im Rahmen der Vorbereitung der Sendung versichert, dass der Bankier auch persönlich ein Befürworter der Drogenprohibition ist.

Damit war die Voraussetzung grundsätzlich gegeben, dass der Bankier in der Sendung einen Kontrapunkt zu den übrigen Meinungen setzen konnte. Entgegen der Behauptung des Beschwerdeführers nahm der Bankier im Verlauf der Sendung denn auch wiederholt die Gelegenheit wahr, seine Missbilligung der Drogenliberalisierung zum Ausdruck zu bringen. Aus diesen Überlegungen folgt, dass diese Rüge nicht begründet ist.

4.2. Soweit der Beschwerdeführer mit dieser Rüge ebenfalls eine Verletzung des Vielfaltsgebotes geltend macht, ist die Beschwerde nicht begründet. Die UBI betont in ständiger Praxis, dass die Verpflichtung zur Darstellung der Vielfalt der Ereignisse und Ansichten im Sinne von Art. 4 Abs. 1 RTVG in der Regel nicht für jede Einzelsendung, sondern für eine Mehrzahl vergleichbarer Sendungen zu verwirklichen ist (VPB 53.49, S. 351; 53.51, S. 358). «Cash-TV» wird als Sendefenster auf dem Deutschschweizer Kanal und der vierten Senderkette der SRG ausgestrahlt; eine Verletzung des Vielfaltsgebots setzt somit eine einseitige Darstellung des Drogenproblems im Gesamtangebot dieser Kanäle voraus. Dies aber trifft nicht zu. Es finden sich in diesem Angebot immer wieder Sendungen, die Informationen zum Drogenproblem enthalten. Weil nicht gesagt werden kann, dass diese Informationen in ihrer Gesamtheit eine einseitig wirtschaftliche oder liberalistische Sicht der Drogenfrage befürworten, ist die Verletzung des Vielfaltsgebots durch die angefochtene Sendung nicht begründet.

5. Schliesslich bringt der Beschwerdeführer vor, die Sendung habe durch die Propagierung der Drogenliberalisierung die völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz gefährdet und damit gegen Art. 6 RTVG verstossen. Seines Erachtens laufe die

«propagandistische Art des Beitrags» der völkerrechtlichen Verpflichtung der Schweiz zuwider, keine Politik der Drogenliberalisierung einzuleiten oder zu verwirklichen. Die nicht weiter dargelegte Behauptung des Beschwerdeführers, es bestünden völkerrechtliche Verpflichtungen, die es einem Schweizer Veranstalter verböten, das Drogenproblem auch unter dem Gesichtspunkt der Liberalisierung zu diskutieren, ist offensichtlich unbegründet:

Unter den für die Schweiz massgeblichen völkerrechtlichen Rechtsquellen zum Betäubungsmittelrecht ist zunächst das im Rahmen der Vereinten Nationen am 30. März 1961 in New York ergangene Einheits-Übereinkommen über die Betäubungsmittel zu erwähnen, das nach Ratifikation für die Schweiz am 22. Februar 1970 in Kraft getreten ist. Zwei weitere Übereinkommen der internationalen Gemeinschaft stehen kurz vor dem Inkrafttreten: Das Übereinkommen über psychotrope Stoffe vom 21. Februar 1971 und das Zusatzprotokoll vom 25. März 1972 zum Einheits-Übereinkommen über die Betäubungsmittel von 1961 sind vom Parlament am 24. März 1995 genehmigt, und der Bundesrat ist damit zur Ratifizierung ermächtigt worden. Obwohl sämtliche genannten Dokumente die Vertragsparteien dazu auffordern, gegen unbeschränkten Anbau, Handel oder die unkontrollierte Abgabe von Betäubungsmitteln vorzugehen, wird deren Konsum darin nicht verboten (vgl. Botschaft über den Beitritt der Schweiz zu zwei internationalen Betäubungsmittel-Übereinkommen sowie über die Änderung des Betäubungsmittelgesetzes vom 22. Juni 1994, BBl 1994 III 1273). Es kann nicht gesagt werden, dass diese Rechtsquellen die Thematisierung der Drogenliberalisierung im Rundfunk absolut untersagen. Einem solchen Verbot würden ohnehin grundrechtliche Garantien der Bundesverfassung und der Europäischen Menschenrechtskonvention entgegenstehen. Bezüglich der Unbegründetheit des Vorwurfs der Propaganda kann auf das oben Ausgeführte (E. 3.2.) verwiesen werden.

6. Weil die Gesamtwürdigung der Sendung ergibt, dass die Beschwerde in sämtlichen Punkten nicht begründet ist, ist sie abzuweisen.

Dokumente der UBI