

Informationstätigkeit
des Departementes für auswärtige Angelegenheiten
im Zusammenhang mit der Abberufung
des Schweizer Botschafters in Deutschland im Frühjahr 2002
Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates

vom 7. April 2005

Alles Fragen ist ein Eindringen. (...)
Klug ist eine Antwort, die dem Fragen ein Ende macht.

Elias Canetti, *Masse und Macht*,
Fischer (TB.), 29. Auflage, Frankfurt, 2003, S. 337 f.

Abkürzungsverzeichnis

AP	Associated Press
APK-N	Aussenpolitische Kommission des Nationalrats
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
EDA	Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
gg.	gegen
GPK	Geschäftsprüfungskommissionen der Eidgenössischen Räte
GPK-N	Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats
GPK-S	Geschäftsprüfungskommission des Ständerats
KID	Konferenz der Informationsdienste
OV-EDA	Organisationsverordnung des EDA
RVOG	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz
RVOV	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung
SDA	Schweizerische Depeschenagentur
StGB	Strafgesetzbuch
SVP	Schweizerische Volkspartei
TIPH	Temporary International Presence in the City of Hebron
ZGB	Zivilgesetzbuch

Bericht

1 Einführung und Auftrag

Am 12. Juli 2002 hat die Schweizerische Volkspartei (SVP) die Geschäftsprüfungskommissionen (GPK) der Eidgenössischen Räte ersucht, eine Untersuchung im Eidgenössischen Departement für Auswärtige Angelegenheiten (EDA) zu eröffnen. Es ging um die Ereignisse, die im Frühjahr 2002 stattgefunden haben und die zur Abberufung und später zum Rücktritt des damaligen Schweizer Botschafters in Deutschland, Herrn Thomas Borer, geführt haben. Letzterer war bekanntlich das Thema mehrerer Artikel im «SonntagsBlick» und im «Blick», wo ihm eine ausser-eheliche Affäre unterstellt wurde. Diese Enthüllungen lösten eine grosse Medienkampagne aus, die mehrere Tage dauerte. Nach Ansicht der SVP war in der Bewältigung dieser Angelegenheit durch das EDA eine «eklatante Führungsschwäche»¹ zu beobachten gewesen, was eine Untersuchung durch die Geschäftsprüfungskommissionen rechtfertige.

Das Gesuch der SVP wurde von der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrats (GPK-N) an ihrer Sitzung vom 21. und 22. August 2002 geprüft. Nach eingehender Diskussion wurde beschlossen, nicht darauf einzutreten. Die GPK-N vertrat insbesondere die Ansicht, dass die durch das EDA ergriffenen Massnahmen in dieser Angelegenheit bereits von der Aussenpolitischen Kommission des Nationalrats (APK-N) beurteilt worden seien und dass diese zum Schluss gekommen sei, die Abberufung des Botschafters sei «klar gerechtfertigt»² gewesen, auch wenn sie ihn nicht angehört hat. Unter diesen Umständen fand es die GPK-N weder angebracht noch sinnvoll, dieses Thema nochmals aufzugreifen.

Ganz im Sinne der Überlegungen, welche die GPK-N in ihrem Bericht über die Informationspolitik des Bundesrates aus dem Jahr 1997 formuliert hatte, kam die Kommission aber zum Schluss, dass es von Interesse sei zu prüfen, wie das EDA hinsichtlich der Information und Kommunikation mit den Ereignissen im Frühjahr 2002 umgegangen war.³

Deshalb hat die Geschäftsprüfungskommission am 15. Oktober 2002 ihrer Subkommission EDA/VBS den Auftrag erteilt, die notwendigen Untersuchungen durchzuführen und ihr einen Bericht vorzulegen.

Am 28. August 2002 hat auch die Geschäftsprüfungskommission des Ständerates (GPK-S) den Antrag der SVP geprüft. Sie hat sich hinter den Standpunkt der GPK-N gestellt und ebenfalls Nichteintreten beschlossen.

Der vorliegende Bericht beschreibt die Chronologie der Ereignisse, die zur Abberufung des Schweizer Botschafters in Deutschland geführt haben, und enthält eine Beurteilung der GPK-N zur Informationspolitik des EDA in diesem Zusammenhang. Ausgehend von diesem konkreten Fall will die Kommission zudem dazu anregen, über die Entwicklung der Beziehungen zwischen den Medien und der Politik nach-

¹ Siehe auch Interpellation Nr. 02.3187 der Fraktion der Schweizerischen Volkspartei vom 15. April 2002 mit dem Titel: «EDA. Eklatante Führungsschwäche».

² Gemäss der Schweizerischen Depeschagentur, 29. April 2002.

³ Siehe Bericht der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates über die Informations-tätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung in ausserordentlichen Situationen vom 29. Mai 1997 (BBl 1997 III 1568).

zudenken. In diesem Sinne erhebt dieser Bericht keinen Anspruch auf Vollständigkeit, sondern möchte vielmehr exemplarisch sein.

Dieser Bericht befasst sich im Wesentlichen mit der Informationspolitik des EDA. Sein Ziel besteht nicht darin, die Umstände des Rücktritts von Herrn Borer zu kommentieren, noch will er die Rolle der Medien in dieser Angelegenheit im Detail untersuchen. Der Bericht äussert sich auch in keiner Weise zum Verhalten von Herrn Borer und zu den Vorwürfen, die an ihn gerichtet worden sind, ausser wenn dies notwendig ist, um die durch das EDA ergriffenen Massnahmen zu erklären.

2 Vorgehen

Die Subkommission EDA/VBS hat ihre Arbeit am 13. November 2002 aufgenommen und am 10. Februar 2005 abgeschlossen.

Die Untersuchungen wurden von den Nationalräten Jean-Paul Glasson (Präsident), Jakob Freund, Claude Janiak, Otto Laubacher, Hubert Lauper, Odilo Schmid, Walter Schmied, Jean-Jacques Schwaab, Pierre Tillmanns, Alexander Tschäppät, René Vaudroz und Christian Waber durchgeführt.

Anfang Dezember 2003 wurde die Subkommission in Folge des Legislaturwechsels völlig neu zusammengestellt. Momentan besteht sie aus Nationalrat Jean-Paul Glasson (Präsident), den Nationalrätinnen Josy Gyr-Steiner und Lucrezia Meier-Schatz sowie den Nationalräten Serge Beck, André Daguët, Hans Ulrich Mathys, Geri Müller, Fritz Abraham Oehrlí, Stéphane Rossini, Pierre-François Veillon und Christian Waber.

Die Subkommission ist insgesamt elf Mal zusammengetreten. Zuerst hat sie ein Konzept für ihre Untersuchungen ausgearbeitet und in der Folge eine Reihe von Befragungen durchgeführt. Angehört wurden insbesondere die folgenden Personen (in alphabetischer Reihenfolge):

- Thomas Borer, Unternehmensberater, ehemaliger Botschafter der Schweiz in Deutschland,
- Ruedi Christen, Informationsbeauftragter der ständigen Mission der Schweiz bei der UNO in New York, ehemaliger Informationschef des EDA,
- Joseph Deiss, Bundesrat, Vorsteher des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements (EVD), ehemaliger Vorsteher des EDA,
- Werner De Schepper, Chefredaktor des «Blick»,
- François Gross, Journalist, ehemaliger Chefredaktor der Tageszeitung «La Liberté», ehemaliger Direktor von Schweizer Radio International,
- Kurt Imhof, Professor am Lehrstuhl für «Publizistikwissenschaften und Soziologie» an der Universität Zürich,
- Thomas Litscher, Botschafter der Schweiz in der Libanesischen Republik und in der Republik Zypern, ehemaliger Generalsekretär des EDA,
- Alexandre Mossu, ehemaliger persönlicher Mitarbeiter von Bundesrat Joseph Deiss,
- Manuel Sager, Informationschef des EVD, ehemaliger Informationschef des EDA,

- Peter Studer, Präsident des Schweizer Presserats,
- Roger de Weck, Journalist.

Diese Befragungen ermöglichten eine detaillierte Rekonstruktion der Ereignisse und ein Nachdenken über die Information und Kommunikation der Behörden und die Entwicklung der Medienlandschaft in der Schweiz. Die Subkommission konnte ausserdem auf Dokumente zurückgreifen, die ihr vom EDA und von Herrn Borer zur Verfügung gestellt wurden, aber auch auf sämtliche Agenturmeldungen und Zeitungsartikel, die in der fraglichen Zeit in der Schweiz publiziert worden sind.

Am 3. November 2004 hat die Subkommission einen Berichtsentwurf verabschiedet, den sie dem EDA und den betroffenen Hauptakteuren zur Stellungnahme unterbreitet hat. Im vorliegenden Bericht sind die Kommentare, die der Subkommission zugestellt wurden, zu einem grossen Teil berücksichtigt worden.

Das Plenum der GPK-N hat den vorliegenden Bericht einstimmig an ihrer Sitzung vom 7. April 2005 gutgeheissen und dessen Publikation beschlossen.

3 Gesetzliche Grundlagen und Organisation der Information in der Eidgenossenschaft

3.1 Anwendbare Bestimmungen zur Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung

Die allgemeine Information der Behörden über ihre Aktivitäten ist eine Pflicht der Regierung. Sie trägt zur Transparenz der Verwaltung und zur Meinungsbildung der Bürger und Bürgerinnen bei. Gemäss der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft⁴ muss der Bundesrat die Öffentlichkeit rechtzeitig und umfassend über seine Tätigkeit informieren, soweit dem keine überwiegenden öffentlichen oder privaten Interessen entgegenstehen (Art. 180 Abs. 2 BV). Diese Pflicht wird durch das Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz⁵ noch präzisiert. Es verpflichtet den Bundesrat, für eine einheitliche, frühzeitige und kontinuierliche Information über seine Lagebeurteilungen, Planungen, Entscheide und Vorkehren zu sorgen (Art. 10 Abs. 2 RVOG). Diese Bestimmung bezieht sich konkret auch auf Informationen, die von den Departementen und Ämtern der Bundesverwaltung herausgegeben werden.⁶

⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV); SR 101.

⁵ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz vom 21. März 1997 (RVOG); SR 172.010.

⁶ Für einem umfassenden Überblick zum Thema siehe Bericht von Pascal Mahon, «L'information par les autorités», in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, Band 118, II. Halbband, Heft 3, Helbing & Lichtenhahn, Basel, 1999, S. 200 ff (mit zahlreichen Referenzen). Siehe auch Urs Saxer, «Öffentlichkeitsinformationen von Behörden im Rechtsstaat», in: *Medialex*, 1/04, Stämpfli, Bern, S. 19 ff. und «Behördliche Informationen im Spannungsfeld von Informationsbedürfnis und (strafrechtlichem) Vertraulichkeitsschutz», in: *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, Band 123, Helbing & Lichtenhahn, Basel, S. 233 ff.

Die Bestimmungen in der Bundesverfassung und im RVOG begründen jedoch kein subjektives Recht der Bürger und der Presse, Informationen über alle Tätigkeiten der Verwaltung zu erhalten.⁷ Sie sind von programmatischer Bedeutung in der Hinsicht, als sie den Bundesrat beauftragen, eine offene und regelmässige Informationspolitik zu betreiben, aber sie bieten keine generelle Garantie für den Zugang zu Informationen der Verwaltung. Dies bedeutet zumindest in juristischer Hinsicht, dass die Behörden nach wie vor über den Inhalt der Informationen und den Zeitpunkt der Bekanntgabe entscheiden können.⁸

Der Grundsatz der Information wird durch eine Reihe von Vorbehalten eingeschränkt, mit denen überwiegende öffentliche oder private Interessen geschützt werden sollen (Art. 10 Abs. 3 RVOG).

Zu den Informationen, für die ein überwiegendes öffentliches Interesse zur Geheimhaltung besteht, gehören Informationen der Polizei-, Zoll- und Militärbehörden, welche die innere oder äussere Sicherheit der Schweiz betreffen; Informationen über die Sicherheit von militärischen oder zivilen Anlagen; Informationen über Strafverfahren sowie Daten zur Aussenpolitik und zu den internationalen Beziehungen der Schweiz (Verhandlungen, diplomatische Massnahmen usw.).⁹ Schützenswerte private Interessen sind namentlich Informationen, die zum Privat- oder Familienleben gehören (Art. 13 Abs. 1 BV; Art. 28 ZGB¹⁰) sowie das Berufs-, Geschäfts- und Produktionsgeheimnis. Zu den Regeln, die eine Geheimhaltung ebenfalls rechtfertigen können, gehören auch die gesetzlichen Bestimmungen in Bezug auf Personen, die an das Amtsgeheimnis gebunden sind (Art. 22 des Bundespersonalgesetzes¹¹) sowie die entsprechenden Bestimmungen des Strafgesetzes (Art. 320 StGB).

Neben den gesetzlichen Bestimmungen gibt es auch Richtlinien, die im Januar 2003 von der Konferenz für Informationsdienste (KID) ausgearbeitet worden sind. Sie präzisieren die anzuwendenden Grundsätze im Bereich der behördlichen Informationspolitik und regeln die Zuständigkeiten. Die Richtlinien der KID verlangen von den zuständigen Behörden, die Öffentlichkeit aktiv, sachlich, umfassend und rechtzeitig darüber zu informieren, wie die Behörden eine Situation einschätzen. Zudem

⁷ Siehe insbesondere die Rechtsprechung des Bundesgerichts (BGE **104** Ia 88, *Bürgin*, BGE **107** Ia 304, *Fuchs*, und BGE **104** Ia 377, *Verein Leserkampf*), die unter dem Einfluss der alten Bundesverfassung von 1874 steht. Diese Rechtsprechung wird in der Lehre scharf kritisiert, insbesondere von Denis Barrelet, «Le droit de la presse à la transparence», in: *Aspects du droit des médias*, Band I, Fribourg, 1983, S. 109 ff. und «Droit de la communication», Staempfli Editions SA, Bern, 1998, Nr. 88, S. 26 ff. und Nr. 937 S. 265. Anzumerken ist, dass der Bundesrat dem Parlament in seiner Botschaft vom 12. Februar 2003 die Einführung eines Öffentlichkeitsprinzips in der Bundesverwaltung vorgeschlagen hat. Dabei war vorgesehen, das Einsichtsrecht jeder Person in bestimmte amtliche Dokumente anzuerkennen, ohne dass dafür ein überwiegendes Interesse geltend gemacht werden muss (BBl **2003** 1963). Der Entwurf für ein Öffentlichkeitsgesetz ist gegenwärtig im Parlament in Beratung.

⁸ Bernhard Ehrenzeller, «Öffentlichkeit der öffentlichen Verwaltung?», in: Walter R. Schluop et al. (Hrsg.), *Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends: Festschrift zum 60. Geburtstag von Bundesrat Arnold Koller*, Verlag Haupt, St. Galler Studien zum Privat-, Handels- und Wirtschaftsrecht, Bern/Stuttgart/Wien, 1993, S. 33.

⁹ Siehe insbesondere Art. 293 des Strafgesetzbuches vom 21. Dezember 1937 (StGB; SR **311.0**), in dem die Veröffentlichung von amtlichen geheimen Verhandlungen geregelt ist.

¹⁰ Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB); SR **210**. Der Schutz der Privatsphäre wird auch durch die Europäische Menschenrechtskonvention garantiert (Art. 8) SR **0.101**.

¹¹ Bundespersonalgesetz vom 24. März 2000 (BPG); SR **172.220.1**.

sind die Behörden verpflichtet, die Öffentlichkeit über ihre Entscheide, die Gründe für ihre Entscheide sowie eingeleitete Massnahmen zu orientieren. In den Richtlinien werden zwei Ausnahmen zur Informationspflicht genannt. So gilt die Informationspflicht nicht für Fragen im Zusammenhang mit der öffentlichen Sicherheit und mit laufenden Justizverfahren. Interessanterweise finden sich in diesen Richtlinien keine Hinweise zum angemessenen Verhalten in Bezug auf Informationen, welche die Privatsphäre betreffen.

Die Richtlinien sagen auch nichts über die Kommunikation in Krisensituationen. Dieser Bereich ist in besonderen Bestimmungen geregelt.¹²

Diese Richtlinien gelten für alle Departemente. Für das EDA gibt es keine weiteren besonderen Verfügungen.

3.2 Organisation der Informationstätigkeit des Bundesrates und der Departemente

Auf organisatorischer Ebene (Art. 10a, 34 und 54 RVOG; Art. 23 der Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung¹³) ist ein Mitglied der Bundeskanzlei, das als Sprecher des Bundesrates amtiert, für die Information zuständig. Der Sprecher stellt im Auftrag des Bundesrates und in Zusammenarbeit mit den Departementen die Information der Öffentlichkeit sicher. Er koordiniert und plant zudem die Informationstätigkeit zwischen Bundesrat und Verwaltung und präsidiert die KID, in der die Informationsbeauftragten der verschiedenen Departemente regelmässig zusammentreten.

Auf einer niedrigeren Stufe ist jedes Departement selbst dafür verantwortlich, die Öffentlichkeit über seine Tätigkeit zu informieren. Die Departementsvorsteher ernennen zu diesem Zweck Informationsverantwortliche (Art. 40 RVOG).

Im EDA ist auf operativer Ebene der Informationschef des EDA, der dem Generalsekretariat angehört, für die Information zuständig (Art. 5 Ziff. c der Organisationsverordnung des EDA¹⁴). Der Informationschef regelt als zentrale Ansprechperson die Information und Kommunikation in seinem Bereich (Art. 23. Abs. 2 RVOV). Er koordiniert zudem die Informationstätigkeit der Departementsdirektionen – von denen einige eigene Informationsdienste unterhalten (Präsenz Schweiz, Integrationsbüro, Direktion für Entwicklung und Zusammenarbeit) – sowie der diplomatischen und konsularischen Vertretungen der Schweiz im Ausland.

Der Informationschef des EDA steht an der Spitze von rund 15 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, von denen einige als Sprecher und Sprecherinnen amtiert. Letztere stellen eine kontinuierliche Dienstleistung, auch während Festtagen, sicher.

¹² Siehe dazu Beilage 2, «Regeln und Grundsätze der Krisenkommunikation», zum Bericht über die Überprüfung der Information des Bundes in Krisenlagen, der vom Bundesrat am 25. Juni 2003 angenommen wurde, in Erfüllung des Postulats 99.3076 Müller vom 16.03.1999.

¹³ Regierungs- und Verwaltungsorganisationsverordnung vom 25. November 1998 (RVOV), SR 172.010.1.

¹⁴ Organisationsverordnung für das Eidgenössische Departement für auswärtige Angelegenheiten vom 29. März 2000 (OV-EDA); SR 172.211.1.

Die Hauptaufgabe des Informationsdienstes liegt darin, Fragen der Öffentlichkeit und der Medien zu beantworten, dafür zu sorgen, dass Pressemitteilungen des Departementes verfasst und verbreitet werden, die Internet-Seite des Departementes zu betreiben, täglich eine Presseschau zu erarbeiten und dafür zu sorgen, dass verschiedene Publikationen und Broschüren erarbeitet werden. Der Informationsdienst sichert zudem die Medienberichterstattung über Ereignisse, an denen der Departementschef teilnimmt, und ist für die PR-Arbeit des EDA zuständig.

Der Informationschef ist administrativ dem Generalsekretär unterstellt, aber er verantwortet sich gegenüber dem Departementvorsteher, mit dem er direkt verkehrt und den er jederzeit erreichen kann.

In Bezug auf den beruflichen Hintergrund kann der Informationschef des EDA sowohl aus dem diplomatischen Dienst als auch aus dem journalistischen Bereich stammen. Hierzu gibt es keine besonderen Regeln.

Zum Zeitpunkt der Ereignisse, die Gegenstand der Untersuchung der GPK-N sind, handelte es sich beim Informationschef des EDA um einen ehemaligen Fernsehjournalisten. Er wurde in der Folge durch einen Diplomaten ersetzt, danach durch einen Journalisten der schreibenden Presse. Gegenwärtig ist der Informationschef des EDA wiederum ein Diplomat.

4 Chronologie der Ereignisse

4.1 Ereignisse vor Erscheinen des Zeitungsartikels am 31. März 2002

- Mit Beschluss vom 25. März 1999 hat der Bundesrat Herrn Thomas Borer zum Schweizer Botschafter in Deutschland ernannt. Herr Borer tritt sein Amt im August 1999 an.
- *Mittwoch, 27. März 2002.* Am späten Nachmittag wird der persönliche Mitarbeiter des EDA-Vorstehers von einem Journalisten des «SonntagsBlicks» über Gerüchte informiert, gemäss denen Herr Borer eine aussereheliche Affäre habe. Die angebliche Geliebte sei von den Überwachungskameras des deutschen Bundeskanzleramtes, das neben der Schweizer Botschaft liegt, gefilmt worden. Gemäss dem persönlichen Berater von Bundesrat Deiss waren die Informationen äusserst vage. Der Mitarbeiter von Bundesrat Deiss empfiehlt dem Journalisten, sich mit dem Informationschef des EDA in Verbindung zu setzen.
- *Donnerstag, 28. März 2002.* Der persönliche Mitarbeiter von Herrn Deiss orientiert den Informationschef des EDA sowie den Departementvorsteher über sein Gespräch vom Vortag. Der Informationschef des EDA gelangt zur Ansicht, dass die Angelegenheit Privatsache ist und vom Departement nicht kommentiert werden soll.
- *Freitag, 29. März 2002 (Karfreitag).* Herr Borer und seine Frau verlassen Berlin am späten Nachmittag und reisen ferienhalber nach Mauritius. Das Paar trifft am Samstagmorgen, 30. März 2002 dort ein. Herr Borer sagt, er sei abgesehen von der Zeit, die er im Flugzeug sass, immer per Handy oder über den Pikettdienst der Botschaft erreichbar gewesen.

- *Samstag, 30. März 2002.* Im Laufe des Nachmittags nimmt der Informationschef des EDA Kontakt mit dem Korrespondenten des «SonntagsBlicks» im Bundeshaus auf und informiert sich über den Stand der Dinge. Der Journalist sagt, er habe keine genauen Informationen.

Um 18.45 Uhr ruft der Journalist des «SonntagsBlicks» den Informationschef des EDA auf dessen Mobiltelefon an und hinterlässt eine Nachricht auf der Combox. Der Informationschef, der sich zu diesem Zeitpunkt für das Osterwochenende in Frankreich befindet, ruft den Journalisten kurze Zeit später zurück. Letzterer gibt ihm nähere Angaben zur Affäre und sagt, dass die angebliche Geliebte von Herrn Borer früher Umgang mit einem Vorbestraften gehabt habe. Der Journalist will vom EDA-Informationschef wissen, ob dieser Sachverhalt die Gefahr in sich birgt, dass Herr Borer erpressbar sei.

Der Informationschef nimmt sofort Kontakt zu Bundesrat Deiss auf. Die beiden Herren kommen überein, diese Ereignisse als private Angelegenheit von Herrn Borer zu betrachten. Herr Deiss will aber dennoch abklären lassen, ob diese Fakten die Handlungsfähigkeit des Botschafters einschränken könnten. Herr Deiss beauftragt den Informationschef des EDA, Herrn Borer zu kontaktieren.

Der Informationschef versucht zwischen 19.15 Uhr und 20.00 Uhr vergeblich, Herrn Borer auf seinem Handy zu erreichen. Das Handy scheint ausgeschaltet zu sein, was von Herrn Borer allerdings bestritten wird. Der Pikettendienst der Schweizer Botschaft in Berlin wird nicht kontaktiert.

Gegen 20.00 Uhr richtet der «SonntagsBlick» fünf schriftliche Fragen an den Informationschef und bittet ihn, diese umgehend zu beantworten. Der Informationschef gibt in Absprache mit dem Departementsvorsteher die folgenden Antworten:

1. «Herr Botschafter Borer bekommt von einem Pin-up-Girl nächtliche Besuche, die selbst im Bundeskanzleramt registriert werden. Hat das EDA davon Kenntnis?»

Antwort des EDA: «Nein.»

2. Der ehemalige Lebenspartner der erwähnten Frau soll ein verurteilter Betrüger sein. Wie beurteilen Sie die Gefahr der Erpressbarkeit von Thomas Borer?

Antwort des EDA: «Wenn ein Botschafter in die Situation käme, erpressbar zu sein, müsste man sofort Konsequenzen ziehen. Bitte keine vorschnellen Urteile, weil die Gefahr einer Vorverurteilung gross ist. Wir wollen die Fakten klären.»

3. Botschaften sind Visitenkarten ihres Landes. Ist das Image der Schweizer Vertretung in Berlin jetzt angeschlagen?

Antwort des EDA: «Botschafter haben auch ein Privatleben, und wir sind keine Moralapostel. Lassen Sie uns doch zuerst die Fakten studieren, damit wir dann unsere Einschätzungen und unsere Beurteilungen auf der gleichen Basis machen können, wie Sie das schon gemacht haben.»

4. Was erwartet Herr Bundesrat Deiss nun von seinem Mann in Berlin?
Antwort des EDA: «Eine schnelle und klare Darstellung des Sachverhalts.»
5. Wie viele Eskapaden kann sich Herr Borer noch leisten?
Antwort des EDA: «Ob Botschafter Borer in der Ausübung seiner Arbeit irgendwie beeinträchtigt sein könnte, diese Frage muss nun gründlich geklärt werden.»

Diese Antworten werden gegeben, ohne dass vorher ein Kontakt zwischen dem Informationschef und Herrn Borer hergestellt werden konnte.

4.2 Publikation des Artikels am 31. März 2002

- *Sonntag, 31. März 2002 (Ostersonntag).* Der «SonntagsBlick» wartet mit einer Schlagzeile auf der Titelseite auf: «Borer und die nackte Frau – Was geschah in der Botschaft? EDA verlangt Stellungnahme.» Auf den Seiten 2 und 3 enthüllt die Zeitung, dass Herr Borer in der Nacht vom 21. März 2002 gegen ein Uhr Besuch von einer jungen Frau erhalten habe. Die Wochenzeitung zitiert die junge Frau, die als Visagistin in einem Berliner Kaufhaus arbeitet. Um diese Meldung zu unterstützen, veröffentlicht die Zeitung diverse Fotos. Sie zeigen eine junge Frau, die in einen Mercedes einsteigt; wie der Mercedes in die Tiefgarage der Schweizer Botschaft fährt und wie die Frau die Botschaft später wieder verlässt. Herr Borer ist auf diesen Fotos nicht zu sehen. Laut dem Artikel lebt die Frau getrennt vom Vater ihres Sohnes, der mehrfach vorbestraft sei. Der Artikel deutet an, dass der Botschafter nun Opfer einer Erpressung werden könnte und dass der Besuch von den Überwachungskameras des deutschen Bundeskanzleramtes aufgezeichnet wurde und dem Image der Schweiz schaden könnte. In einem Kasten publiziert die Zeitung zudem die Antworten des EDA-Informationsschefs unter dem Titel «Deiss will schnelle Darstellung des Sachverhalts».

Am frühen Nachmittag nimmt der Pikettdienst der Schweizer Botschaft in Berlin Kontakt mit Herrn Borer in dessen Feriendomizil auf. Herr Borer ruft darauf den Informationschef des EDA an und erkundigt sich nach dem Inhalt des Artikels im «SonntagsBlick». Der Informationschef orientiert Herrn Borer über die Details des Artikels und bittet ihn, Kontakt mit dem EDA-Departementsvorsteher aufzunehmen. Laut Herrn Borer hat der Informationschef ihn in diesem Gespräch nicht darauf aufmerksam gemacht, dass das EDA bereits zu den Fragen des «SonntagsBlicks» zu dieser Angelegenheit Stellung genommen hat.

Gegen 17.00 Uhr (Lokalzeit) erhält Herr Borer in seinem Hotel auf der Insel Mauritius zum ersten Mal Einblick in den «SonntagsBlick»-Artikel. Um 18.35 (Lokalzeit) spricht er mit dem EDA-Vorsteher.

Das EDA und Herr Borer einigen sich auf die folgende Kommunikationsstrategie:

1. Das Departement vertritt die Ansicht, dass die fraglichen Ereignisse das Privatleben von Herrn Borer betreffen. Das EDA steht hinter seinem Botschafter in Berlin und unterstützt ihn. Das Departement wird alle allfälligen Fragen untersuchen, die sich durch die Überwachungskame-

ras des deutschen Bundeskanzleramts sowie durch die Vorstrafen des ehemaligen Partners der jungen Frau ergeben könnten.

2. Herr Borer verpflichtet sich, ein Dementi zu veröffentlichen, seiner Entrüstung über diese Einmischung in sein Privatleben Ausdruck zu verleihen und die Möglichkeit zu überprüfen, rechtliche Schritte einzuleiten.

Diese Abmachung wird nicht schriftlich festgehalten.

4.3 Die Dementi des Botschafters

- In einem Telefongespräch mit der Presseagentur Associated Press (AP) am Spätnachmittag des *Sonntag, 31. März 2002* weisen Herr Borer und seine Ehefrau den Bericht in aller Form zurück und bezeichnen ihn als «unwahr und konstruiert». Herr Borer weist auch darauf hin, dass das Bundeskanzleramt ihm versichert habe, es gebe keine Aufnahmen der Botschaft. Herr Borer sagt, dass er am fraglichen Abend keinen Besuch der jungen Dame erhalten habe.

Das Dementi des Ehepaars Borer wird von der Schweizerischen Depeschagentur (SDA) noch am gleichen Tag übernommen und am 1. und 2. April 2002 von zahlreichen Tageszeitungen publiziert.

- *Montag, 1. April 2002 (Ostermontag)*. Die am Vortag zwischen dem EDA und Herrn Borer vereinbarte Sprachregelung wird mündlich bestätigt.

4.4 Weiterer Verlauf der Kampagne von «Blick» und «SonntagsBlick»

- *Dienstag, 2. April 2002*. Der Blick publiziert einen neuen Artikel, in dem die angebliche Geliebte von Herrn Borer Details ihres Besuchs in der Botschaft in der Nacht vom 21. März 2002 beschreibt. Der Botschafter habe ihr die Büros und seine Privaträume gezeigt. In diesem Artikel wird der EDA-Informationsschef folgendermassen zitiert: «Das ist eine ungemütliche Situation, in der Klarheit geschaffen werden muss. Das kann man nicht mit einem Dementi stehen lassen, auch im Interesse von Thomas Borer nicht.»

Auf eine Frage der «Neuen Zürcher Zeitung» sagt der Informationsschef des EDA, Herr Deiss habe sich mit dem Botschafter unterhalten und die Angaben im «SonntagsBlick» seien unglaubwürdig. Er unterstrich auch, dass Herr Borer das «absolute Vertrauen» des Bundesrates geniesse.¹⁵

In einem Gespräch mit der Zeitung «Le Matin» präzisiert Herr Borer seine Version des Sachverhalts und relativiert die ganze Angelegenheit. Gemäss Herrn Borer sind die Anschuldigungen des «SonntagsBlicks» Bestandteil einer Medienkampagne, die der Herausgeber des «SonntagsBlicks» gegen ihn und seine Frau führt. In einem Kasten wird der EDA-Informationsschef folgendermassen zitiert: «Wir werden die notwendigen Schritte unterneh-

¹⁵ Diese Aussage wird am 2. April 2002 auch vom «TagesAnzeiger» aufgenommen.

men, um den Sachverhalt zu klären. [...] Wenn sich diese peinliche Situation bestätigt, könnte dies für die Arbeit von Herrn Borer ein Problem darstellen, was wir vermeiden möchten. Es braucht eine unverzügliche Klärung.»

Der Departementsvorsteher verlässt die Schweiz am Morgen des 2. April 2002 für einen Arbeitsbesuch in Zentralasien, der bis am 7. April 2002 dauert.

Um 13.30 und 15.30 Uhr wird Herr Borer vom EDA-Informationsschef und vom Generalsekretär des EDA kontaktiert. Herr Borer bestätigt, er sei nie mit der jungen Frau alleine in der Botschaft gewesen, aber er schliesst nicht aus, dass die Frau in der fraglichen Nacht in der Botschaft war, da zahlreiche anderen Personen Zugang zur Botschaft hätten. Der Generalsekretär fordert Herrn Borer dazu auf, rechtliche Schritte einzuleiten, um die Publikation von weiteren Artikeln über sein Privatleben zu stoppen. Er rät ihm zudem, seinen Urlaub zu unterbrechen und nach Bern zu reisen, um seine Version des Sachverhalts darzulegen. Herr Borer schlägt jedoch vor, dass der Generalsekretär eine Befragung per Telefon vornehmen und ein Protokoll erstellen solle, das er dann gegenzeichnen würde. Der Generalsekretär erachtet dies nicht als notwendig. Laut dem Generalsekretär hat Herr Borer ihm versprochen, ihn am Abend nochmals anzurufen, was er aber nicht getan hat. Herr Borer sei für das Departement bis am Mittag des folgenden Tages unerreichbar geblieben.

Am Abend nimmt Herr Borer in mehreren elektronischen Medien zur Affäre Stellung. Dabei greift er den Herausgeber von «SonntagsBlick» und «Blick» persönlich an.

Um 20.00 Uhr findet in Zürich ein Treffen zwischen dem EDA-Informationsschef und dem Chefredaktor des «SonntagsBlicks» statt. Letzterer erklärt, dass seine Unterlagen sehr beweiskräftig seien und dass man weitere Enthüllungsartikel erwarten müsse.

- *Mittwoch, 3. April 2002.* Der «Blick» titelt: «Warum sagen Sie nicht die Wahrheit, Herr Borer?» Die Zeitung berichtet, dass die junge Frau und der Fotograf in einer eidesstattlichen Erklärung ausgesagt hätten, dass der nächtliche Besuch bei Herrn Borer der Wahrheit entspreche.

Auf eine Frage der «Neuen Zürcher Zeitung» antwortet der Informationsschef des EDA, dass das EDA bis zum Beweis des Gegenteils keinen Grund habe, an den Aussagen von Herrn Borer zu zweifeln.¹⁶

In einer andern Zeitung («Der Bund») bestätigt der EDA-Informationsschef, dass Herr Borer eine «öffentliche Person» sei. Das EDA habe «ein Anrecht zu wissen, ob wahr ist oder nicht, was über ihn in der Zeitung geschrieben wird». Herr Borer habe aber auch «ein Anrecht auf grösseres Vertrauen», als dies Zeitungsberichten entgegengebracht werden könne.

Um 15.30 Uhr unterhält sich der Vorsteher des EDA telefonisch mit Herrn Borer. Der Departementsvorsteher fordert Herrn Borer auf, am folgenden Montag (8. April 2002) zu einer persönlichen Aussprache nach Bern zu reisen. Der Chef des EDA fordert ihn zudem erneut auf, die bereits angespro-

¹⁶ Diese Aussage wird auch in den Ausgaben vom 3. April 2002 der Zeitungen «Le Temps», «24heures» und «La Liberté» zitiert.

chenen rechtlichen Schritte einzuleiten. Herr Borer kündigt an, er wolle eine Stellungnahme herausgeben, deren Inhalt er Herrn Deiss beschreibt. Herr Deiss findet diese Stellungnahme unangebracht und fordert den Botschafter auf, sie nicht zu veröffentlichen.

Um 17.00 Uhr nimmt der Generalsekretär Kontakt mit Herrn Borer auf. Er verlangt von Herrn Borer, rechtliche Schritte einzuleiten oder, falls nötig, eine Korrektur an der Darstellung des Sachverhalts vorzunehmen. Er fordert den Botschafter auf, zu Beginn der folgenden Woche in Bern zu erscheinen. Der Generalsekretär des EDA informiert den Botschafter darüber, dass der «Blick» neue Details über seine angebliche aussereheliche Affäre publizieren wolle. Entgegen den Anweisungen des Departementsvorstehers besteht Herr Borer auf einer Veröffentlichung seiner Stellungnahme.

Die Stellungnahme erscheint noch am gleichen Abend. In diesem Dokument gibt Herr Borer bekannt, dass er vor dem Erscheinen des Artikels vom 31. März 2002 keine Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten habe. Er unterstreicht zudem, dass die fragliche Geschichte «Widersprüche, Mängel oder Unwahrheiten» enthalten habe. Herr Borer wiederholt, dass die Berichterstattung im «Blick» ausschliesslich Belange tangiere, die seine Privatsphäre betreffen, und dass er sich deshalb nicht mehr zu diesem Thema äussern werde.

- *Donnerstag, 4. April 2002.* Die Zeitschrift «Facts» veröffentlicht ein Interview mit Herrn Borer unter dem Titel: «Wir sind Opfer des Ehepaars Ringier». In diesem Artikel kritisiert Herr Borer die Methoden des Herausgebers der Zeitung «Blick», die eine Medienkampagne gegen ihn führe, um seinen Ruf als Schweizer Botschafter in Deutschland zu ruinieren. Dieses Interview ist vom EDA nicht autorisiert worden.

Im Blick erscheint unter dem Titel «Herr Borer, Sie lügen!» ein Artikel, in dem die angebliche Geliebte eine neue Version ihrer Beziehung zu Herrn Borer gibt. In seinem Kommentar beschuldigt der Chefredaktor des «Blicks» den Botschafter öffentlich der Lüge und verlangt seinen Rücktritt.

Die «Berner Zeitung» publiziert eine erste Reaktion des EDA-Vorstehers: «Grundsätzlich hat auch ein Botschafter Anrecht auf ein Privatleben, was immer seine Neigungen sein mögen.»

Um 10.00 Uhr informiert Herr Borer den EDA-Generalsekretär, dass er bereit sei, die versprochenen rechtlichen Schritte einzuleiten. Er bestätigt, dass er Klage einreichen werde, und bittet das Departement um grünes Licht. Herr Borer verlangt, dass das EDA die Affäre öffentlich für beendet erklärt.

Der Generalsekretär legt mit Herrn Borer die folgende Sprachregelung fest:

1. Das EDA nimmt die Berichterstattung der Presse über das Privatleben des Schweizer Botschafters in Deutschland zur Kenntnis.
2. Das EDA stellt fest, dass diese Berichte täglich neue Elemente enthalten, von denen einige widersprüchlich sind.
3. Es ist Sache von Herrn Borer, glaubhaft zu machen, dass seine Version des Sachverhalts, wie er ihn bis anhin dargestellt hat, stimmt.

4. Die Aussagen von Herrn Borer in den Medien geben ausschliesslich seine persönliche Meinung wieder. Das EDA gibt keinen Kommentar ab.
 5. Nach seiner Rückkehr aus Zentralasien wird sich der Vorsteher des EDA direkt mit Botschafter Borer unterhalten.
- *Freitag, 5. April 2002.* Der «Blick» bringt die Schlagzeile: «Antreten! Bundesrat Deiss stellt Botschafter Borer zur Rede». Der Titel widerspiegelt den Grundtenor des ganzen Artikels. Die Zeitung stellt die Frage, ob Herr Borer in dieser ganzen Affäre gelogen hat, und bezeichnet ihn als «Lügen-Botschafter Borer».

Auf eine Frage der «Neuen Zürcher Zeitung» antwortet der EDA-Informationsschef, dass er die neusten «Enthüllungen» des «Blick» nicht kommentieren wolle. Weiter sagt er, er nehme keine Stellung zu den Erklärungen des Schweizer Botschafters. Es liege an Thomas Borer, glaubhaft zu machen, dass seine Version des Sachverhaltes stimme. Das EDA begrüsse die Absicht von Herrn Borer, Klage einzureichen.

In der «Neuen Luzerner Zeitung» bestätigt der Informationsschef des EDA, dass die Affäre die Privatsphäre von Herrn Borer betreffe und dass das EDA alles gesagt habe, was es dazu zu sagen gebe.

Der Anwalt von Herrn Borer informiert den Generalsekretär schriftlich über den Stand der Dinge in Bezug auf die Einleitung von rechtlichen Massnahmen. Er sagt, die Massnahmen würden aller Wahrscheinlichkeit nach nicht mehr vor Ende Woche ergriffen, weil noch die Frage des Gerichtsstands geklärt werden müsse.

- *Samstag, 6. April 2002.* Der Vorsteher des EDA erklärt gegenüber der Zeitung «Le Temps», dass die von den Medien aufgegriffenen Sachverhalte Ereignisse betreffen, die lediglich die Privatsphäre tangieren. «So gesehen liegt es nicht am Arbeitgeber – am Departement für Auswärtige Angelegenheiten, dem ich vorstehe –, in irgendeiner Richtung zu urteilen oder zu handeln. [...] Bevor ich mich äussere, muss ich mich auf gesicherte Informationen stützen können. Solange ich nicht über solche Informationen verfüge, steht für mich ein Kommentar ausser Frage.» Und weiter: «Man kann sich auch fragen, ob eine Geschichte dieser Art wirklich die Bedeutung einer nationalen Affäre verdient – die sie innerhalb von wenigen Tagen erreicht hat.» Der Vorsteher des EDA erwähnt zudem, dass er den Generalsekretär des Departementes damit beauftragt hat, einen Bericht über die Ereignisse zu erarbeiten.
- *Sonntag, 7. April 2002.* Die «SonntagsZeitung» titelt «Departement Deiss liess Borer in die Falle tappen». Der «SonntagsBlick» publiziert einen Artikel über die angeblichen Bar-Besuche von Herrn Borer in Berlin.

Gegen Mittag kehrt Herr Deiss von Zentralasien nach Bern zurück. Der Generalsekretär informiert ihn über die Lage und darüber, dass Herr Borer noch keine rechtlichen Massnahmen ergriffen und auch keine einstweilige Verfügung erwirkt habe.

Wenig später zitiert die AP die Worte des EDA-Informationsschefs, gemäss denen Bundesrat Deiss sich mit Herrn Borer treffen wolle, um über eine private Angelegenheit zu sprechen. Gemäss dem Informationsschef wird Herr Deiss «damit sicher nicht lange warten».

Gegen 16.00 Uhr nimmt der Generalsekretär Kontakt mit Herrn Borer auf und sagt ihm, dass der EDA-Vorsteher am nächsten Tag mit ihm sprechen möchte.

Am Abend befindet sich der EDA-Vorsteher in Genf, wo er an einer Sendung des Westschweizer Fernsehens teilnimmt. Angesprochen auf die Enthüllungen des «SonntagsBlicks» wiederholt der EDA-Vorsteher, dass die Affäre die Privatsphäre von Herrn Borer tangiere und dass das Departement abklären werde, ob der Botschafter seine Aufgaben in Berlin noch wahrnehmen könne.

- *Montag, 8. April 2002.* Um 11.00 Uhr wird der EDA-Vorsteher von seinen Mitarbeitern über die Details der Affäre informiert. Er beschliesst, sich so schnell wie möglich mit Herrn Borer zu treffen.

Um 12.00 Uhr beordert der Generalsekretär Herrn Borer nach Bern und präzisiert, dass die Reisekosten vom Departement übernommen würden. Der Generalsekretär informiert Herrn Borer darüber, dass der «Blick» noch weiteres belastendes Material habe (Liste der Telefongespräche und SMS zwischen Herrn Borer und der jungen Frau, usw.).

Um 17.00 Uhr informiert Herr Borer den Generalsekretär, dass er nicht vor Mittwochabend, also am 10. April 2002, in Bern sein könne, weil bis dahin alle Flüge ausgebucht seien. Der Generalsekretär betont, dass der EDA-Vorsteher Herrn Borer noch vor der Bundesratssitzung von Mittwoch, 10. April 2002 sehen müsse. Gemäss dem Generalsekretär des EDA hatte diese Forderung des EDA-Vorstehers das Gewicht einer Weisung, was von Herrn Borer bestritten wird, der keine schriftliche Weisung erhalten hat.

- *Dienstag, 9. April 2002.* Bundesrat Deiss unterhält sich im Laufe des Nachmittags telefonisch mit Herrn Borer. Der Departementsvorsteher schlägt ihm eine gütliche Einigung vor: Er fordert Herrn Borer auf, seinen Posten zur Verfügung zu stellen, und bietet ihm dafür bis spätestens Ende Sommer einen anderen Posten an. Herr Borer lehnt das Angebot des EDA-Chefs ab.

4.5 Abberufung des Botschafters, Rücktritt und Epilog

- *Mittwoch, 10. April 2002.* Der Herausgeber des «Blicks» nimmt in einem Interview, das in dieser Zeitung publiziert wird, Stellung zur Affäre. Er meint, «Herr Borer hat sich das selbst eingebrockt», und räumt gleichzeitig ein, dass der «Blick» und der «SonntagsBlick» gelogen haben.

Gegen Mittag erklärt der Vorsteher des EDA anlässlich einer Pressekonferenz, dass der Bundesrat beschlossen habe, den Schweizer Botschafter in Deutschland per 30. April 2002 nach Bern abzurufen. Der Departementsvorsteher ist der Ansicht, dass Herr Borer «seine Aufgabe in der gegenwär-

tigen Situation nicht mehr wirkungsvoll, würdig und mit der nötigen Gelassenheit und Glaubwürdigkeit erfüllen» kann.

Der Bundesrat betont einmal mehr, dass das Privatleben eines Botschafters nicht von Belang sei, solange dieses ihn nicht daran hindere, seine Aufgabe wahrzunehmen. Der Entscheid des Bundesrates sei unabhängig davon, ob die angebliche Liaison des Botschafters der Wahrheit entspreche oder nicht. Der EDA-Vorsteher drückt sein Bedauern über diese Situation aus und verweist auf die mangelnde Kooperationsbereitschaft des Botschafters und seine Weigerung, zu einer Aussprache nach Bern zu kommen.

Am gleichen Tag beschliesst der Bundesrat auf Antrag des EDA, die Organisationsstruktur im Eidgenössischen Departement für auswärtige Angelegenheiten zu ändern und einen neuen Generalsekretär zu ernennen. Diese Änderungen sollen per 1. Juni 2002 in Kraft treten. In Bezug auf den bisherigen Generalsekretär geht aus der Pressemitteilung hervor, dass ihm «demnächst neue Aufgaben übertragen werden».

- *Donnerstag, 11. April 2002.* Die Aussenpolitische Kommission des Ständerates (APK-S) diskutiert die Affäre Borer mit dem EDA-Vorsteher und seinem Mitarbeiterstab. Die Mehrheit der Kommissionsmitglieder zeigt sich befriedigt von den Erklärungen des EDA und erachtet den Entscheid zur Abberufung des Botschafters nach Bern als angebracht.
- *Sonntag, 28. April 2002.* In einem Artikel der «SonntagsZeitung» kündigt der Botschafter seinen Rücktritt per Ende April 2002 an. Dabei unterstreicht er sein Bedauern über den «Mangel an Unterstützung und Loyalität» seitens des EDA in der ganzen Angelegenheit.

In einer kurzen Erklärung, die von «Le Temps» in der Montagsausgabe abgedruckt wird, weist der EDA-Vorsteher diese Anschuldigungen als inakzeptabel zurück. Obwohl Herr Borer ihm die Wahrheit über grundlegende Punkte verschwiegen habe, habe er ihm öffentlich sein Vertrauen ausgesprochen. Obwohl präzise Weisungen erfolgt seien, habe Herr Borer sich nicht daran gehalten. Obwohl die Zusammenarbeit mit Herrn Borer deswegen gestört gewesen sei, habe er ihm eine vorteilhafte Lösung angeboten, die Herr Borer aber nicht habe annehmen wollen. Durch sein Verhalten habe Herr Borer gezeigt, dass er weder gegenüber dem Departementschef noch gegenüber dem Departement noch gegenüber dem Bundesrat loyal sei.

- *Montag, 29. April 2002.* Der EDA-Vorsteher tritt vor die GPK-N. Die Kommission heisst die durch das EDA ergriffenen Massnahmen gut und erklärt, dass der Entscheid des Bundesrates, den Botschafter abberufen, «absolut gerechtfertigt» war.
- *Mittwoch, 1. Mai 2002.* Der Bundesratssprecher gibt bekannt, dass der Bundesrat das Rücktrittsgesuch von Herrn Borer akzeptiert. Der Rücktritt tritt per sofort in Kraft.
- *Sonntag, 14. Juli 2002.* Der «SonntagsBlick» titelt in Grossbuchstaben «ENTSCHULDIGUNG!». Der Herausgeber der Zeitung bedauert in seinem Artikel die journalistische Bewältigung dieser Affäre und die Verletzung der Privatsphäre von Thomas Borer und seiner Ehefrau. Zudem wird mitgeteilt,

dass sich der Herausgeber und Thomas Borer gütlich geeinigt hätten, wodurch alle angedrohten oder hängigen juristischen Verfahren für beide Seiten hinfällig geworden seien. Es wurde auch vereinbart, dass das Verlagshaus Herrn Borer und seiner Ehefrau ein Schmerzensgeld für den erlittenen Schaden bezahlt.

5 Feststellungen und Beurteilungen der Geschäftsprüfungskommission

5.1 Informations- und Kommunikationspolitik des EDA während der Ereignisse im Frühjahr 2002

Hinsichtlich der Informationen, die das EDA im Rahmen der Ereignisse im Frühjahr 2002 herausgegeben hat, haben zwei Personen eine wichtige Rolle gespielt: der Informationschef des Departementes einerseits und der Departementsvorsteher andererseits. Der Generalsekretär des EDA und der persönliche Berater von Herrn Deiss waren ebenfalls in die Angelegenheit involviert, aber sie haben in Bezug auf die Information keine direkte Funktion ausgeübt, was im Übrigen auch nicht in ihren Zuständigkeitsbereich gefallen wäre.

Der Informationschef des EDA war zu Beginn der Ereignisse zwischen dem 28. März und dem 7. April 2002 äusserst präsent. Danach hat er es dem Departementsvorsteher überlassen, sich zum Thema zu äussern.

5.1.1 Die Rolle des EDA-Informationchefs

Der Informationschef des EDA hatte seit dem 28. März 2002, also vor dem Osterwochenende, Kenntnis von der Absicht des «SonntagsBlicks», einen Artikel über Herrn Borer zu publizieren. Im Einvernehmen mit dem Departementsvorsteher wurde beschlossen, den Informationen, die eine der befragten Personen als «unglaublich» bezeichnete, keine Beachtung zu schenken. Herr Borer wurde nicht über die Recherchen des «SonntagsBlicks» informiert. Wie eine von der Kommission befragte Person sagte: «Alle zwei Wochen hörten wir Gerüchte, dass Recherchen angestellt würden und dass dieser oder jener Aspekt des Berufs- und Privatlebens von Herrn Borer Gegenstand eines Zeitungsartikels werden würde. Wenn wir Herrn Borer jedes Mal kontaktiert hätten, hätte er uns vorgeworfen, dass wir ihn systematisch in eine Falle locken wollten, indem wir irgendwelche Geschichten hochspielen.»

Am 30. März 2002 fanden im Laufe des Tages mehrere Kontakte zwischen dem «SonntagsBlick» und dem Informationschef statt. Für Letzteren wurde dabei immer offensichtlicher, dass die Zeitung am darauf folgenden Tag einen Artikel über den Botschafter drucken wollte. Der EDA-Informationchef entschied deshalb in Absprache mit dem Departementsvorsteher, auf die Fragen des «SonntagsBlicks» zu antworten, die im Rahmen des Artikels vom 31. März 2002 veröffentlicht wurden. In der Folge nahm der Informationschef insbesondere in der Zeit zwischen dem 31. März und dem 7. April 2002 mehrmals Stellung zur Affäre, indem er auf Fragen von Journalisten antwortete.

Die GPK-N ist der Ansicht, dass sich der EDA-Informationsschef in der Führung der Information mehrmals ungeschickt verhalten hat. Der gravierendste Fauxpas lag darin, am 30. März 2002 auf die Fragen des «SonntagsBlicks» geantwortet zu haben, ohne zuvor mit Herrn Borer Kontakt aufgenommen zu haben und ohne den genauen Inhalt des Artikels und der Fotos zu kennen, die publiziert werden sollten. In Unkenntnis der Sachverhalte, die Herrn Borer vorgeworfen wurden, haben die Kommentare des Informationsschefs den Spekulationen der Zeitung Auftrieb gegeben und ihnen eine gewisse Glaubwürdigkeit verliehen, während dem EDA und Herrn Borer zugleich die Möglichkeit genommen wurde, eine koordinierte Informationspolitik in Gang zu setzen.

Nach Ansicht der GPK-N gab es keinen zwingenden Grund und auch keine besondere Dringlichkeit, auf die Fragen der Zeitung zu antworten. Auf jeden Fall wäre es besser gewesen, die Publikation des Artikels abzuwarten und in der Zwischenzeit mit Herrn Borer oder dem Geschäftsträger in Berlin die vom Departement als heikel eingestuften Probleme zu klären (Reichweite der Überwachungskameras des deutschen Bundeskanzleramtes, allfällige Gefahr einer Erpressbarkeit). Auf diese Weise hätte das Departement zudem Zeit gewonnen, um die Sachverhalte präzise und umfassend darlegen und die Situation letztlich fundiert beurteilen zu können.

Eine solche Haltung hätte sich auch im Hinblick auf Herrn Borer gerechtfertigt, entsprechend dem Grundsatz, dass man eine kritisierte Person anhören soll, bevor ein Kommentar abgegeben wird («audiatur et altera pars»). Es trifft zu, dass oft ein fundamentaler Konflikt besteht zwischen dem Bestreben nach Information und der Notwendigkeit, die Privatsphäre zu schützen. Es ist aber in jedem Fall inakzeptabel, gravierende Vorwürfe gegen eine Person zu publizieren, ohne dass diese vorgängig die Möglichkeit gehabt hat, ihre Sicht der Dinge darzulegen. Dieser Grundsatz gilt sowohl für die Behörden als auch für die Medien. Die Tatsache, dass es sich bei der betroffenen Person um einen Menschen handelt, der die Öffentlichkeit liebt, bedeutet nicht, dass er jeden Eingriff in sein Privatleben toleriert.

Für die GPK-N kann der Informationsschef die unangebrachte Art und Weise, wie er auf die Fragen des Journalisten geantwortet hat, nicht damit erklären, dass er überrascht worden sei. Die grundlegenden Anschuldigungen, die publiziert werden sollten, waren ihm zumindest in groben Zügen offenbar schon seit zwei Tagen bekannt und er hätte somit Zeit gehabt, Herrn Borer vor seiner Stellungnahme zu kontaktieren.

Für die Kommission ist nicht nachvollziehbar, weshalb der EDA-Informationsschef so schnell – ja gar vorschnell – auf die Fragen des «SonntagsBlicks» geantwortet hat. Diese Haltung ist umso überraschender, als das EDA noch zwei Tage zuvor beschlossen hatte, die ganze Affäre zu ignorieren, da man der Ansicht war, sie betreffe alleine die Privatsphäre des Botschafters. Die Kommission versteht ebenfalls nicht, weshalb der EDA-Informationsschef die Initiative ergriffen hat und die Zeitung am Nachmittag des 30. März 2002 kontaktiert hat, wodurch der Eindruck entstanden ist, das Departement messe der Sache eine grössere Bedeutung zu, als es offiziell eingestand.

Die Kommission ist der Ansicht, dass das Verhalten des Informationsschefs am 30. März 2002 der Angelegenheit Gewicht gegeben hat und ihre Tragweite implizit bestätigt hat. Es hat den weiteren Verlauf der Ereignisse zu einem grossen Teil beeinflusst und den nachhaltigen Eindruck hervorgerufen, dass der Schweizer Botschafter in Berlin ein ernsthaftes Problem darstellt. Es trifft auch zu, dass die Affäre

alle notwendigen Elemente umfasste, mit denen sich ein Sensationsbericht verfassen liess: ein Diplomat, eine «Femme fatale», ein Vorbestrafter, ein Erpressungsrisiko usw.

In den Tagen nach Erscheinen des «SonntagsBlick»-Artikels, als klar schien, dass die angeblichen Sachverhalte ausschliesslich Herrn Borer's Privatsphäre betrafen und dass sie den Botschafter in der Ausübung seiner Aufgaben nicht behinderten, hat der Informationschef des EDA weiterhin zahlreiche Kommentare abgegeben, die darauf schliessen liessen, dass das Departement an einer Klärung des Sachverhalts interessiert war.

Nach Ansicht der GPK-N haben die Erklärungen des EDA-Informationsschefs in den Tagen nach der Publikation des Artikels dazu beigetragen, für Verwirrung in den Köpfen zu sorgen, und haben einen zwiespältigen Eindruck von der Informationspolitik des EDA hinterlassen. Es ist in der Tat unmöglich, einerseits zu bekräftigen, dass die angebliche aussereheliche Affäre von Herrn Borer zur Privatsphäre gehöre und niemanden – nicht einmal das Departement – etwas angehe und dann im gleichen Atemzug öffentlich Erklärungen zu verlangen, weil es um den Ruf der Schweiz gehe. Indem die Problematik der ehelichen Moral (sofern diese denn überhaupt angegriffen war) mit derjenigen des Images der Schweiz im Ausland in Verbindung gebracht wurde und indem wiederholt eine Untersuchung der Sachverhalte verlangt wurde, hat der EDA-Informationsschef den Eindruck vermittelt, dass die Affäre eine politische Dimension hat und deshalb von öffentlichem Interesse ist.¹⁷

Nach Ansicht der GPK-N haben die verschiedenen Kommentare des EDA-Informationsschefs die Information stigmatisiert und der ganzen Angelegenheit, ob willentlich oder nicht, eine offizielle Dimension und ein öffentliches Interesse verliehen, die ihr an sich überhaupt nicht zukam.

Die Kommission ist der Ansicht, dass der Informationsschef ein für alle mal explizit und öffentlich die Haltung des Departementes in Bezug auf den Kern des Problems hätte ausdrücken sollen, um sich dann nicht mehr dazu zu äussern. Im vorliegenden Fall hat sich das legitime Bestreben des Informationsschefs, aktiv und offen zu kommunizieren, kontraproduktiv ausgewirkt und indirekt dazu beigetragen, dass die Angelegenheit aufgebauscht statt beruhigt wurde. Der Informationsschef des EDA wollte die Informationen im «SonntagsBlick» und «Blick» abschwächen. Dabei ist er aber zu einem aktiven Mitspieler geworden und hat zur Ausweitung des ganzen Problems beigetragen.

5.1.2 Die Rolle des EDA-Vorstehers

Der Departementsvorsteher hat sich erst nach einigen Tagen öffentlich zu den Ereignissen geäussert. Erst in einem Artikel in der «Berner Zeitung» vom 4. April 2002 kam seine persönliche Haltung zur Angelegenheit zum Ausdruck. Diese Haltung wurde ein paar Tage später in einem Interview, das von «Le Temps» und von der «Aargauer Zeitung» am 6. April 2002 publiziert wurde, verdeutlicht.

¹⁷ Siehe hierzu die Äusserung von Bundesrat Moritz Leuenberger in einem Interview, das gleichzeitig in «Le Temps» und in der «Mittelland-Zeitung» vom 15. April 2002 erschienen ist: «Wenn der EDA-Pressesprecher etwas sagt, ist es von öffentlichem Interesse. Sonst müsste er nichts sagen.»

In seinen verschiedenen Stellungnahmen konzentrierte sich der EDA-Chef in seiner Argumentation auf das Recht auf den Schutz der Privatsphäre von Herrn Borer. Die Botschaft des EDA-Vorstehers blieb im ganzen Verlauf der Ereignisse immer klar und unverändert: Das EDA respektiert das Privatleben seiner Angestellten, solange dieses sie nicht in der Ausübung ihrer Aufgaben behindert. Dieser Grundsatz gilt unabhängig vom Rang und von der Funktion der betroffenen Person.

Nach Ansicht der GPK-N hat Herr Deiss sachlich und überlegt kommuniziert. Seine Botschaft ist während der ganzen Zeitspanne unverändert geblieben. Er hat sich gehütet, Kommentare abzugeben und in das Emotionale zu verfallen. Dadurch hat Herr Deiss die vereinbarte Kommunikationsstrategie von allem Anfang an respektiert.

Nach dem Beschluss des Bundesrates, den Botschafter nach Bern abuberufen, hat der Departementsvorsteher den Entscheid des Bundesrates erklärt und nochmals darauf hingewiesen, dass er nichts mit dem Privatleben von Herrn Borer zu tun hat, sondern mit dem Verhalten von Herrn Borer bei der Suche nach einer Lösung zusammenhängt. Nachdem Letzterer die Forderungen des Departementsvorstehers strikt abgelehnt und einige seiner Anweisungen nicht befolgt hatte, blieb Herrn Deiss keine andere Wahl, als beim Gesamtbundesrat die Abberufung des Botschafters zu beantragen.

Der Bundesrat hat an der Pressekonferenz vom 10. April 2002 die Gründe für den bundesrätlichen Entscheid gut dargelegt. Strikt auf die Ebene der Information bezogen war der Zeitpunkt für die Bekanntgabe dieses Entscheids allerdings nicht sehr günstig, weil er die These bestärkte, dass der Bundesrat dem Druck der Boulevardpresse nachgegeben hatte. In Tat und Wahrheit war dieser Entscheid aber notwendig, weil der EDA-Vorsteher nur so seine Autorität wiederherstellen und der Medienkampagne ein Ende setzen konnte.

Die Information vom 10. April 2002 zur Abberufung des Botschafters gibt grundsätzlich keinen Anlass zu Kritik. Die Bekanntgabe der Ernennung eines neuen Generalsekretärs, die am gleichen Tag erfolgte, war allerdings ungeschickt. Dadurch entstand der Eindruck, dass die Ersetzung des Generalsekretärs irgendwie mit der Affäre rund um Herrn Borer zusammenhing, was nicht der Fall war. Die Reorganisation des Generalsekretariats des EDA war nämlich schon seit langem geplant und die Versetzung des damaligen Generalsekretärs ins Ausland wurde vom Bundesrat am 28. März 2002, also noch vor der Affäre Borer, beschlossen.

5.2 Schlussfolgerungen zur Informationstätigkeit des EDA

Die Kommission hat sich mit der Frage beschäftigt, wie das EDA die Affäre Borer im Hinblick auf die Information und Kommunikation gemeistert hat und wie die in diesem Bereich ergriffenen Massnahmen zu beurteilen sind.

Aufgrund ihrer Untersuchungen gelangt die GPK-N zum Schluss, dass Information und Kommunikation nicht korrekt gehandhabt wurden. Dies erklärt sich in erster Linie durch die unangebrachten Worte des EDA-Informationchefs bei seinem Kommentar vom 30. März 2002, aber auch durch die inhaltlichen und formellen Unterschiede der Botschaften, welche die verschiedenen Beteiligten vermitteln wollten.

Während Herr Deiss von Anfang an auf den Respekt der Privatsphäre von Herrn Borer gepocht hat, keine Kommentare abgegeben hat und sachlich geblieben ist, hat der EDA-Informationsschef immer mehr Kommentare und «polemische Bemerkungen» verlauten lassen. Der Botschafter seinerseits hat sich nicht an die vom EDA vorgeschlagene Sprachregelung gehalten. Erst ist er den Enthüllungen der Boulevardpresse mit Dementis begegnet, dann hat er die Debatte auf eine persönliche Ebene verschoben und mehrere Personen kritisiert. Das Nacheinander dieser Mitteilungen hat für Verwirrung gesorgt und hat wohl oder übel dazu beigetragen, dass die Ereignisse ihren Lauf nahmen und in den Medien weiter diskutiert wurden.

Die schlechte Informationsführung erklärt sich auch durch eine Reihe von ungünstigen Umständen, die eine Koordination der Information erschwert haben. Die geografische Distanz zwischen den Beteiligten und die Tatsache, dass man nicht von Angesicht zu Angesicht miteinander sprechen konnte, haben zu Kommunikationsschwierigkeiten geführt, die unterschätzt wurden.

Es steht zwar fest, dass die Informationstätigkeit nicht angemessen gemeistert wurde, aber es ist auch wichtig zu betonen, dass diese Affäre für das Departement nur einen beschränkten Einfluss hatte und nur kurzfristig von Bedeutung war. Es handelte sich dabei in keiner Weise um eine Krisensituation, wie uns einige glauben machen wollten.¹⁸ Abgesehen davon, dass sich die Ereignisse überstürzt haben und dass die Medien erbittert Kritik geübt haben, hat das EDA weiterhin normal funktioniert und es mussten neben den gewohnten Abläufen keine speziellen Massnahmen ergriffen werden, um diesen Fall zu bewältigen.

Nach Ansicht der GPK-N haben die Ereignisse rund um Herrn Borer in den Medien eine übertriebene Wirkung erzielt, die nichts mit ihrer eigentlichen Bedeutung oder dem allgemeinen Interesse zu tun hat. Die ausführliche Medienberichterstattung hat an eine Krise erinnert, während die ganze Angelegenheit eigentlich höchstens in die Rubrik «Vermischte Meldungen» gehört hätte. Obwohl die Ereignisse in der Schweiz ein bedeutendes Medienecho auslösten, kann man festhalten, dass sie im Ausland und namentlich in Deutschland kaum aufgegriffen wurden: Die dortigen Kommentare beschäftigten sich im Übrigen eher mit der Person des Botschafters als mit der Schweiz.

¹⁸ An dieser Stelle muss präzisiert werden, was man unter einer Krise versteht. Die Definitionen variieren je nach Standpunkt. Prinzipiell gibt es hier zwei Fälle zu unterscheiden (siehe auch Bericht über die Überprüfung der Informationstätigkeit des Bundes in Krisensituationen, der am 25. Juni 2003 vom Bundesrat gutgeheissen wurde):

- a) Bei einer *existentiellen Krise* handelt es sich um eine gravierende Panne oder Störung, welche Gut und Leben einzelner Menschen unmittelbar bedroht (Naturkatastrophen, schwere technologische Unfälle, Kriegssituationen, Terroranschläge, Epidemien, Kontaminationen durch Industrieunfälle usw.). In diesem Kontext enthält die Krise eine Dimension der Bedrohung, der Dringlichkeit und der existenziellen Unsicherheit.
- b) Die *politische Krise* ist eine Krise, bei der keine Bedrohung für Gut und Leben von Einzelpersonen zu befürchten ist, sondern bei der die Behörden ins Wanken kommen und eine Situation durch die gewohnten Abläufe nicht mehr gemeistert werden kann. Oft geht es dabei um Ereignisse, welche die grundlegenden Interessen der Schweiz betreffen, die nicht vorhersehbar und äusserst komplex sind. Dies war etwa der Fall bei der Fichenaffäre, bei der Affäre um die nachrichtenlosen Vermögen und bei der Swissair-Krise.

Dieses Beispiel illustriert jedoch, wie eine an sich banale Situation den Rahmen des Üblichen sprengen und sich zu einer scheinbaren Krise entwickeln kann, wenn sie auf der Ebene der Information nicht korrekt behandelt wird. In diesem Fall ist nicht die Krise Ursprung des Problems, sondern sie kann eine seiner Folgen werden.

Nach Meinung der GPK-N dürfen für eine ausgewogene Beurteilung aber nicht alleine die Informationsfehler in Erwägung gezogen werden, die dem EDA in dieser Angelegenheit unterlaufen sind und die zweifellos zu bedauern sind. Man muss sie auch in Relation zu den zahlreichen und bedeutenden Aufgaben setzen, die ein Departement täglich zu bewältigen hat. So muss daran erinnert werden, dass das EDA in der damaligen Zeit beispielsweise mit der Ermordung einer Schweizer Beobachterin der TIPH (Temporary International Presence in the City of Hebron) in Hebron und mit der äusserst gespannten Lage in Israel beschäftigt war.

Die GPK-N unterstreicht zudem, dass der Informationschef des EDA andere äusserst kritische Situationen, die Schweizer Bürgerinnen und Bürger tangiert haben, hervorragend zu meistern wusste. Dies war etwa bei der Entführung eines indischen Flugzeugs in Afghanistan am Weihnachtstag 1999 oder bei den Terroranschlägen vom 11. September 2001 in den Vereinigten Staaten der Fall. Die Arbeit des EDA-Informationsschefs lässt sich deshalb aufgrund eines Einzelfalls nicht abschliessend beurteilen.

Die GPK-N bedauert die Umstände, das heisst den emotionalen Kontext und die breite Berichterstattung in den Medien, von denen die Affäre Borer begleitet war, sowie die persönlichen Konsequenzen, die diese Angelegenheit für verschiedene Betroffene gehabt hat.

5.3 Anmerkungen zum Verhalten der Medien

Die Kommission hatte nicht den Auftrag, die Rolle einzelner Medien in der Affäre Borer zu beurteilen. Der fehlende Kommentar ist aber nicht als Carte blanche für die Medien zu verstehen, welche die Affäre lanciert und durch ihr Verhalten die Privatsphäre von Herrn Borer und die journalistische Sorgfaltspflicht verletzt haben. Solche Ausrutscher sind in einer demokratischen Gesellschaft inakzeptabel und wurden im Übrigen vom Schweizer Presserat auch kritisiert.¹⁹

Aber wie sehr man die Sensationspresse auch kritisieren mag: Die Kommission zeigt sich ebenso besorgt über die Tatsache, dass die vom «SonntagsBlick» verbreiteten Informationen von zahlreichen Zeitungen aufgenommen wurden. Dieses Phänomen des Mitläufertums ist beunruhigend. Es beweist den Wettbewerb zwischen den verschiedenen Redaktionen, die sich nicht mehr erlauben können, keine Stellung zu Informationen zu beziehen, die ihre Konkurrenten bereits publiziert haben. Durch dieses Verhalten unterwerfen sich die Medien einer Art von Konformismus, der dem Grundsatz der pluralistischen Information widerspricht.

¹⁹ Der Schweizer Presserat hat den «SonntagsBlick» und den «Blick» wegen ihrer Berichterstattung über die Affäre kritisiert. Laut dem Presserat verletzten die publizierten Artikel, namentlich derjenige vom 31. März 2002, die Privat- und Intimsphäre des Paares Borer. Es bestand kein öffentliches Interesse an einem derartigen Bericht, auch nicht aus besonderen Gründen, und ein öffentliches Interesse kann auch nicht aus einer behaupteten Erpressbarkeit abgeleitet werden (Siehe Stellungnahme Nr. 62/2002 des Schweizer Presserates).

Es geht hier nicht darum, die Sensationspresse und Zeitungen, deren oberstes Anliegen es ist, das aktuelle Geschehen wiederzugeben und zu erklären, in den gleichen Topf zu werfen. Fest steht, dass die Affäre Borer zu Ausrutschern geführt hat, die einen Verlust der berufsethischen Grundregeln vermuten lassen. Solche Fehler müssen unterdrückt werden, weil sonst die Gefahr besteht, dass ein ganzer Berufsstand diskreditiert wird.

Die Kommission hat sich deshalb die Frage gestellt, ob es angebracht ist, die Massnahmen zur Regulierung der Presse zu verschärfen.²⁰ Einige Experten, die von der Kommission konsultiert wurden, vertraten die Ansicht, dass die gesetzliche Handhabung angepasst werden muss: Die Bestimmungen über die Verantwortung der Herausgeber und jene über den Schutz der Privatsphäre müssten verstärkt werden und es müsse die Schaffung eines Netzwerks oder einer Regulierungsbehörde unter staatlicher Moderation geplant werden. Andere Fachleute waren hingegen der Meinung, dass die Mechanismen der Selbstregulierung innerhalb der Presse (Presserat²¹, Mediationsdienste, Redaktionsstatuten usw.) genügen und dass der aktuelle gesetzliche Rahmen zur Verhinderung von Missbräuchen²² ausreichend sei. Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Resolution 1165 (1998) der Parlamentarischen Versammlung des Europarats über das Recht auf Achtung des Privatlebens, die am 26. Juni 1998 als Reaktion auf den Unfall angenommen wurde, welcher der Prinzessin von Wales das Leben gekostet hatte. In dieser Resolution werden alle Regierungen der Mitgliedstaaten und somit auch der Schweiz aufgefordert, «die Berufsverbände von Journalisten zu ermutigen, spezielle Kriterien für die Berufszulassung sowie Normen der Selbstkontrolle und einen journalistischen Verhaltenskodex zu erarbeiten».

*Die Kommission ist klar der Meinung, dass die bestehenden Leitplanken genügen und dass es weder nötig noch zweckmässig ist, weitere staatliche Massnahmen zur Regulierung der Presse vorzuschlagen.*²³ Solche Massnahmen würden die Autonomie des journalistischen Schaffens einschränken, was in einer demokratischen Gesellschaft nicht erstrebenswert ist. Die GPK-N weist jedoch auch darauf hin, dass die Medienfreiheit (Art. 17 BV) nicht umgesetzt werden kann, ohne dass die Medien gleichzeitig ihre soziale Verantwortung wahrnehmen, und dass die Ausübung der Medienfreiheit auch Pflichten beinhaltet. In einer demokratischen Gesellschaft darf nicht akzeptiert werden, dass – wie dies im Fall Borer der Fall war – die Boulevardpresse zur Richterin über das Privatleben der Bürger wird, unabhängig davon, ob es

²⁰ Für einen Gesamtüberblick über die verschiedenen theoretischen und praktischen Aspekte der Regulierung der Presse siehe Manuel Puppis, Matthias Künzler et al.: «Selbstregulierung und Selbstorganisation», Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung (IPMZ)/Zentrum für Informations- und Kommunikationsrecht (ZIK), Zürich, März 2004.

²¹ Siehe, zum Beispiel, die «Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten» des Schweizer Presserates vom 21. Dezember 1999.

²² Für Verstösse gegen den Schutz der Persönlichkeit siehe insbesondere Art. 28 ff ZGB, die per 1.7.1985 in Kraft getreten sind, sowie Art. 173 StGB (Ehrverletzungen. Üble Nachrede), 174 StGB (Verleumdung) und 177 StGB (Beschimpfung). Für eine ausführliche Beschreibung der verschiedenen Instrumente der staatlichen Regulierung von Information und Kommunikation siehe Denis Barrelet, «Droit de la communication», Staempfli Editions SA, Bern, 1998, insbesondere Nr. 998 ff. S. 287 ff. (Strafrecht), Nr. 1265 ff. S. 369 ff. (Zivilrecht), Nr. 1521 ff. S. 437 ff. (Gesetzgebung zum Datenschutz), Nr. 1562 ff. S. 452 ff. (Unlauterer Wettbewerb) und Nr. 1633 ff. S. 473 ff. (Kartellrecht).

²³ Eine parlamentarische Initiative der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats vom 3. Juli 2003 mit dem Titel «Medien und Demokratie» will die Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien und vor allem der geschriebenen Presse stärken (BB1 2003 6250). Diese Initiative wird gegenwärtig vom Parlament beraten.

sich dabei um eine öffentliche Person handelt oder nicht. Zwar lassen Enthüllungen über das Privatleben öffentlicher Personen, genaueste Beschreibungen von Verbrechen und scheussliche Kurzmeldungen – kurz «sex, crime and human interest» – die Verkaufszahlen ansteigen, aber sie tragen nicht zur qualitativen Verbesserung der journalistischen Arbeit bei und leisten auch keinen Beitrag zu einer Debatte von öffentlichem Interesse.

Deshalb appelliert die Kommission an das Berufsethos von Journalisten, Redaktionen, Presseunternehmen und Berufsverbänden und fordert sie auf, sich selbst Normen zur Selbstkontrolle aufzuerlegen. Diese Normen müssen nicht nur anwendbar sein, sondern sie müssen auch angewendet werden, und ihre Verletzung muss Sanktionen nach sich ziehen. Alle Medien müssen sich darüber im Klaren sein, welche Massnahmen bei Fehlern ergriffen werden, und sie müssen auch den Mut haben, laut darüber zu sprechen.

In diesem Kontext erscheint es wichtig, dass die Medienschaffenden auch über kommerzielle und wettbewerbsbedingte Zwänge nachdenken, die auf der gesamten Branche lasten und die einen direkten Einfluss auf die Qualität des journalistischen Schaffens haben. Der Anspruch der Presse, eine demokratische Rolle zu spielen, verträgt sich nämlich in Bezug auf Ziel und Methoden nicht immer mit den Rentabilitätsvorstellungen der Presseunternehmen. Daraus ergibt sich ein dauerhaftes Spannungsfeld, das mit Hilfe von berufsethischen Prinzipien unbedingt entschärft werden muss.²⁴

6 Allgemeinere Überlegungen zur Medienlandschaft

6.1 Einführung

Die Informationspolitik der Behörden hat in normalen wie auch in Krisenzeiten das Ziel, die Öffentlichkeit und die Medien über das Handeln des Staates zu informieren und die Gründe für Entscheide der Behörden darzulegen. Diese Informationen unterstützen eine transparente Verwaltung und die Meinungsbildung der Bürger und Bürgerinnen.²⁵ Aufgrund dieser Tatsache ist die Information zu einer unabdingbaren Notwendigkeit der staatlichen Politik geworden.

Obwohl die Bundesverfassung und das Gesetz von den Behörden eine offene und regelmässige Information fordern, begründen sie kein subjektives Recht der Öffentlichkeit und *a fortiori* auch nicht der Medien, Informationen über sämtliche Tätigkeiten der Behörden und ihrer Beamten zu erhalten. Das bedeutet, dass die Behörden in diesem Bereich über einen recht grossen Erwägungs- und Handlungsspielraum verfügen. Faktisch sieht die Situation allerdings etwas anders aus und die Behörden können nicht immer frei entscheiden, wann, wie und worüber sie informieren wollen. Es kommt denn auch in der Tat nicht selten vor, dass die Liste der zu beantwortenden Fragen nicht von den Behörden, sondern von den Medien vorgegeben wird.

²⁴ Siehe unter anderem, Daniel Cornu, «La déontologie entre l'évolution des pratiques, la sédimentation des idées reçues et la permanence des valeurs. Journalisme et objectifs commerciaux», Questions de journalisme, Neuchâtel, 2002 (www.unine.ch/journalisme/questions).

²⁵ Weitere Einzelheiten siehe Kapitel 2 des Berichts der Geschäftsprüfungskommission des Nationalrates zur Informationstätigkeit des Bundesrates und der Bundesverwaltung in aussergewöhnlichen Situationen vom 29. Mai 1997 (BBl 1997 III 1568).

Die Konfrontation zwischen der Logik der Medien und jener der Behörden führt oft und immer mehr zu Problemen, die genauer analysiert werden müssen.

6.2 Tempo und Art der Information

Wie bereits gesagt, hätte das EDA in der Angelegenheit, die von der GPK-N untersucht wurde, am Ostersonntag nicht auf die Fragen des «SonntagsBlick»-Journalisten antworten sollen, ohne zuvor den Sachverhalt mit dem Hauptbetroffenen zu klären. In diesem Fall hat das EDA dem Druck des Journalisten nachgegeben.

Dieses Beispiel sagt viel über die Situation aus, die bei Kontakten zwischen den Medien und Behörden häufig auftritt. Die Medienvertreter erwarten sehr oft von den Behörden, dass sie sofort auf all ihre Fragen antworten können und dass diese Antworten druckreif sind, bevor die Behörden überhaupt Zeit gefunden haben, über das zur Diskussion stehende Problem nachzudenken. Die Fristen, die für Stellungnahmen angegeben werden, sind im Allgemeinen äusserst kurz. Dies hängt entweder mit den Zwängen der Medienwelt zusammen (technische Vorgaben, Publikationsmodus, kommerzielle Zwänge usw.) oder erklärt sich durch die Angst der Journalisten, ihre exklusiven Recherchen könnten aufgedeckt werden und der Konkurrenz zu Ohren kommen. Die Behörden ihrerseits wissen, dass sie durch zu langes Zuwarten Gefahr laufen, dass ihre Antworten nicht mehr publiziert werden. Im schlimmsten Fall wirkt sich dies zu Ungunsten der Behörden aus; die abwartende Haltung wird als Inkompetenz, ja gar als Absicht der Behörden, etwas zu vertuschen oder sich ihrer Verantwortung zu entziehen, ausgelegt.

Diese Situation ist symptomatisch für den permanenten Widerspruch zwischen der Medienzeit und der politischen Zeit. Für die Medien ist immer mehr der Moment, die Dringlichkeit, das Allgegenwärtige massgebend, wodurch gleichzeitig die Zeit zum Analysieren und Überdenken reduziert wird. Heute verhält sich der Handelswert einer Information proportional zur Geschwindigkeit, mit der sie übertragen wird. Nicht selten ist es so, dass der Wille, eine Exklusivmeldung zu publizieren, über die Notwendigkeit siegt, diese Meldung zu überprüfen und zu analysieren. Diese Entwicklung hat sich mit der Ausbreitung der multimedialen Informationssysteme und der atemberaubenden Entwicklung des Internet, die in Echtzeit und ohne Unterbruch funktionieren, noch verschärft. Diese Faktoren haben die Bedingungen für die Verbreitung von und den Zugang zu Informationen radikal verändert. Die Geschwindigkeit ist so zu einem Machtinstrument für den Konkurrenzkampf der Medien untereinander geworden, aber auch gegenüber den Behörden, die oft aufgefordert werden, sofort auf Themen zu reagieren, die von den Medien vorgebracht werden.²⁶

Demgegenüber ist das Tempo in der Politik viel langsamer. Das politische Handeln erfordert Zeit, um Abstand zu gewinnen, um zu überlegen und sich zu besprechen. Die Funktions- und Verfahrensweisen der Politik (Konkordanzsystem, Kollegialitätsprinzip, Schutz der Minderheiten, Föderalismus, Berücksichtigung von langfris-

²⁶ Siehe insbesondere Pierre Zémor, «La communication publique», Presses Universitaires de France, collection «Que sais-je?», 2. Auflage, Paris, 1995, S. 107.

tigen Interessen usw.) verlangen Geduld, Gelassenheit und Gründlichkeit, «damit sich Leidenschaften legen und die Vernunft die Oberhand gewinnt».²⁷

Das Zusammentreffen dieser beiden Zeitkonzepte stellt für die Behörden ein grosses Problem dar, das im Übrigen nicht von der Grösse und Qualität ihres Informationsdienstes abhängt. Die Folge dieser unterschiedlichen Konzepte ist ein permanentes Spannungsfeld.

Nach Ansicht der GPK-N können es die Behörden nie mit der Geschwindigkeit der Medien aufnehmen – und das ist im Übrigen auch nicht ihre Aufgabe –, ohne Überstürztheit an den Tag zu legen. In unserer heutigen Epoche der Informationsgesellschaft und der unmittelbaren Kommunikation sind die Ungeduld der Medien und die Tendenz, das Sofortige zu bevorzugen, sicher verständlich. Sie dürfen aber nicht die einzigen Kriterien sein, nach denen sich die offizielle Informationspolitik zu richten hat. Sonst laufen die Behörden Gefahr, inkohärent und unpräzise zu informieren, was wiederum andere Probleme nach sich zieht. Abgesehen von wirklichen Krisensituationen (Katastrophen usw.), in denen es grundlegend ist, schnell auf die Ängste der Bevölkerung reagieren zu können, muss die Informationspolitik der Behörden nach Ansicht der Kommission Wahrheit, Präzision und Besonnenheit stärker gewichten als die Geschwindigkeit.

Die Medien handeln im Bereich der Information aber nicht nur in Bezug auf die zeitlichen Zwänge nach einer andern Logik als die Behörden. Auch Form, Aufbereitung und Inhalt der Mitteilungen sind sehr unterschiedlich.

Die Medien spielen in einer demokratischen Gesellschaft eine wichtige Rolle. Sie haben vor allem die Aufgabe, mit Rücksicht auf ihre Pflichten und Verantwortlichkeiten Informationen und Meinungen zu allen Themen zu kommunizieren, die von allgemeinem Interesse sind²⁸, und auf diese Weise eine gewisse Kontrolle der staatlichen Aktivitäten zu ermöglichen.

Die Medien suchen oft nach Vorfällen oder unvorhergesehenen und unerwarteten Ereignissen, die den normalen Ablauf und das Funktionieren der Bundesverwaltung belasten. In solchen Fällen wird der Akzent auf das Missverständnis zwischen dem Amtsvorsteher und einem Untergebenen gelegt, auf einen Konflikt innerhalb der Regierung, auf das Scheitern einer Vorlage in der Volksabstimmung, auf die Publikation eines an sich vertraulichen Berichts, auf die Enthüllung von Unregelmässigkeiten in öffentlichen Angelegenheiten und Ähnliches.

Die Boulevardpresse geht dabei noch weiter.²⁹ Sie sucht um jeden Preis das Aufsehenerregende und stützt sich dabei auf das Dreigespann «Polarisierung», «Theatralisierung» und «Personifizierung». Dabei zieht sie einmal das emotionale Register, dann wieder spielt sie mit dem Trivialen oder mit vorgefassten Meinungen und versucht ständig, das Interesse der Leserschaft zu wecken. Die Information wird oft auf suggestive oder schockierende Art präsentiert und konzentriert sich häufig auf Personen. Die Komplexität der Sachverhalte wird oft vereinfacht und nicht selten

²⁷ Ignacio Ramonet, «La tyrannie de la communication», Gallimard, collection «folio actuel», Paris, 2002, S. 132.

²⁸ Siehe Urteil des europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Sachen De Haes und Gijbels gg. Belgien vom 24.2.1997 (§3). Siehe auch Urteil Fressoz und Roire gg. Frankreich vom 21.1.1999 (§ 45) und Colombani et al. gg. Frankreich vom 25.6.2002 (§ 55).

²⁹ Siehe dazu Rudi Renger, «Populärer Journalismus: Nachrichten zwischen Fakten und Fiktion», Beiträge zur Medien- und Kommunikationsgesellschaft, Band 7, Studien-Verlag, Innsbruck/Wien/München, 2000.

sind viel versprechende Bilder und Titel ganz eindeutig wichtiger als der Inhalt. Dabei werden flüchtige Informationen weitergegeben, die den Leser tief beeindruckt sollen und schnell wieder vergessen werden.

Informationen der Behörden sind in Bezug auf Inhalt und Form ganz anderer Natur. Sie dienen dem Ziel, Wissen über Fakten und Ereignisse von allgemeinem Interesse zu verbreiten, und diese Informationen müssen klar, wahr, umfassend und im Rahmen des Möglichen auch objektiv sein.³⁰ Offizielle Informationen sprechen nicht das Emotionale an, sondern richten sich an das Denkvermögen des Empfängers, damit dieser sich in der Bürgerdebatte eine Meinung bilden kann. Die Argumente sind rational und werden auf klare, nuancierte und sachliche Weise dargestellt. Für die Behörden sind Fakten und Argumentation wichtiger als das Emotionale.

Die Informationspolitik der Behörden ist nicht sehr spektakulär und bietet ausser in seltenen Ausnahmen nur wenig Spielraum für eine Personalisierung der Protagonisten.

6.3 Einige Verhaltensregeln in Bezug auf offizielle Informationen

Information und Kommunikation sind untrennbar mit dem politischen Handeln verbunden. In einer Demokratie beteiligen sich die Medien an der Bildung der öffentlichen Meinung und sie tragen dazu bei, die Liste der Fragen zusammenzustellen, die behandelt werden müssen. Wenn eine Behörde handeln will, muss sie verstanden werden. Wenn sie verstanden werden will, muss sie informieren und mit den Medien kommunizieren. Deshalb braucht es den Dialog zwischen Behörden – gemeint sind die Regierung und die Bundesverwaltung – und Medien.

Das System der Medien, das gemäss einer eigenen Logik funktioniert, belastet das politische System aber auch. Deshalb stellt sich die Frage, inwieweit die Behörden auf die äusserst zahlreichen Anfragen eingehen sollen – auf die Gefahr hin, dass sie eher die Journalisten zufrieden stellen, statt dass sie den Erfordernissen der öffentlichen Information gerecht werden – oder ob sich die Behörden auf ihre eigentliche Aufgabe beschränken und ausschliesslich Informationen von allgemeinem Interesse verbreiten sollen.

Es trifft zu, dass der Beziehung zwischen Medien und Behörden – das Parlament bildet auch keine Ausnahme – eine gewisse Ambivalenz anhaftet: Sie sind Rivalen und Komplizen zugleich. Die Behörden brauchen die Medien ebenso wie sie sie fürchten.³¹ Sie brauchen sie, um das Interesse der Öffentlichkeit zu wecken, ihre Ziele bekannt zu machen, ihre Entscheide zu erklären oder um Massnahmen anzu-

³⁰ Siehe hierzu Leitbild der Konferenz der Informationsdienste «Information und Kommunikation von Bundesrat und Bundesverwaltung», Januar 2003. Siehe auch Patrick Nützi, «Kriterien rechtmässiger staatlicher Information», in: *Medialex*, 3/96, Stämpfli, Bern, S. 151 ff.

³¹ Roland Cayrol spricht von der Wahl zwischen Schweigen und öffentlicher Bekanntgabe: «Die Führungspersonen wollen das Schweigen wählen können, wenn ihnen dies passt – und vor allem wollen sie, dass man in diesen Momenten die Ruhe nicht durch irgendwelche Untersuchungen stört. Wenn sie es aber nötig haben, wollen sie mit den Medien reden können: wie ein Ausrufer auf einem Dorfplatz, der die Bevölkerung informiert.» (Zitiert in: Roland Cayrol, «Médias et démocratie: la dérive», Presses de Sciences Po, La bibliothèque du citoyen, Paris, 1997, S. 62).

künden. Sie fürchten sie, weil die Medien beispielsweise Sachverhalte aufdecken könnten, welche die Behörden lieber vertraulich handhaben möchten. Umgekehrt sind aber auch die Medien von den Behörden abhängig, um Informationen und Kommentare zu erhalten. Wenn sie sich allzu kritisch zeigen, riskieren sie, gewisse offizielle oder halboffizielle Quellen zu verlieren. Diese Umstände führen oft zu Kontakten zwischen Medien und Behörden, die durch Gefälligkeiten oder gar freundschaftlich geprägt sind und die nicht immer gesund sind.

Die GPK-N ist der Meinung, dass sich der Bundesrat und die Bundesverwaltung vor einer allzu grossen Nähe zu den Medien hüten und in ihren Beziehungen zu ihnen eine genügend grosse Zurückhaltung und Distanz wahren müssen. Offizielle Mitteilungen dienen nicht dem Zweck, die Medien im Namen von angeblichen und flüchtigen Interessen der Leserschaft zufrieden zu stellen, sondern sie sollen das behördliche Handeln erklären. Wenn das Gegenteil gefördert wird, wird einer Informationspolitik Tür und Tor geöffnet, die den Sensationseffekt privilegiert und deren einziges Ziel die Medienwirksamkeit ist.

Die Kommission ist auch der Ansicht, dass sich die offizielle Informationstätigkeit distanzierter zeigen muss. Es kommt nicht selten vor, dass sie aus ihrem eigentlichen Rahmen ausbricht und eher zu einer PR-Aktion für bestimmte Mitglieder der Regierung oder der Bundesverwaltung wird, die in einem günstigen Licht dargestellt werden. Die GPK-N erinnert daran, dass sie dieses Phänomen der zunehmenden Personalisierung der Politik bereits einmal kritisiert hat und daran erinnert hat, dass die Information «selbstverständlich immer der Sache und nicht der Person zu dienen» hat.³²

Angesichts einer Medienlandschaft, die durch Unmittelbarkeit, durch das Spektakuläre und durch einen Überfluss an Informationen und Bildern geprägt ist, *vertritt die Kommission die Meinung, dass der Bundesrat und die Bundesverwaltung in ihrer Informationstätigkeit den Sinn für Proportionen und Mässigkeit wahren müssen.* Für den Staat und seine Akteure kann es in der Tat von Vorteil sein, wenn sie zu einer gewissen Würde zurückfinden und nicht unbedingt auf alle Forderungen des Augenblicks reagieren und dabei riskieren, das langfristige Handeln den Zwängen der Gegenwart zu opfern. *Von Seiten der Regierungsbehörden erwartet die Kommission eine gewisse Nüchternheit in der Form und grundsätzlich Strenge und Genauigkeit.*³⁶ Auch müssen sich Behördenmitglieder hüten, der Personifizierung und dem Spektakel nachzugeben, die ebenso wie die Zunahme von Indiskretionen innerhalb der Behörden eine gewisse Verschlechterung der öffentlichen Ethik belegen.

Nach Ansicht der GPK-N müssen die Behörden in ihrer Informationspolitik den Rhythmus wahren, der Regierungsgeschäften eigen ist, und sich nicht dem Medien-Tumult unterwerfen, geschweige denn diesen fördern. Für die Kommission ist grundlegend, dass die Informationspolitik der Behörden in ihrer Gesamtheit an gewisse fundamentale Werte der Stabilität, Aufrichtigkeit und Unparteilichkeit gebunden bleibt, die durch den Staat verkörpert werden.

³² BBl 1997 III 1577

³⁶ Siehe Denis Barrelet, «L'Etat entre le devoir d'informer et le désir de cultiver ses relations publiques», in: P. Zen-Ruffinen/A. Auer (éd.), *De la Constitution, Etudes en l'honneur de Jean-François Aubert*, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt am Main, 1996, S. 311.

6.4

Allgemeine Überlegungen zur Medienlandschaft

Die GPK-N fordert den Bundesrat dazu auf, bis Ende September 2005 Stellung zu den Überlegungen der Kommissionen in den Kapiteln 5 und 6 zu nehmen.

7. April 2005

Im Namen der Geschäftsprüfungskommission
des Nationalrats:

Der Kommissionspräsident:
Hugo Fasel, Nationalrat

Der Präsident der Subkommission EDA/VBS:
Jean-Paul Glasson, Nationalrat

Der Sekretär der Geschäftsprüfungskommissionen:
Philippe Schwab

