Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte

Band: 51 (1971-1972)

Heft: 9: Wer informiert wen worüber zu welchem Zweck?

Artikel: Schutz vor Machtmissbrauch der Massenmedien : Bemerkungen zur Problemstellung in der Schweiz

Autor: Seiler, Eduard

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-162663

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 08.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

EDUARD SEILER

Schutz vor Machtmissbrauch der Massenmedien

Bemerkungen zur Problemstellung in der Schweiz

Unser Freiheitsschutz weist unbestreitbare Lücken in materiellrechtlicher und verfahrensrechtlicher Hinsicht auf. In den Antworten auf die Umfrage der Arbeitsgruppe Wahlen zur Totalrevision der Bundesverfassung wird das deutlich sichtbar. Die meisten Kantone, Landesparteien und Universitäten halten es für ein wesentliches Anliegen der künftigen Verfassungsreform, dass die Freiheitsrechte nicht mehr bloss Abwehrcharakter gegenüber staatlichen Eingriffen, sondern die Bedeutung eines positiven Auftrages an den Staat zum Schutz der freien Persönlichkeit und Gesellschaft haben sollen. Der einzelne soll sich auf sie im Falle der Bedrohung durch Dritte berufen können (Drittwirkung der Grundrechte). In diesem Sinne ist auch ein besserer Schutz vor Machtmissbrauch der Massenmedien dringlich ins Auge zu fassen.

Verfassungsrechtliche Garantie der Meinungsfreiheit

Wenn in einer grossen Zahl von Antworten auf den Fragenkatalog Wahlen neben der Pressefreiheit (Art. 55 Bv) und dem in Vorbereitung befindlichen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen eine ausdrückliche Verankerung des Grundrechtes der Meinungsfreiheit in der Verfassung verlangt wird, sind vor allem die darin eingeschlossenen Rechte auf freie Meinungsäusserung und freie Information anvisiert. Dieses Rechtsgut ist in seiner doppelten Bedeutung zu schützen: einmal als subjektives Recht des einzelnen auf ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung und sodann als objektives Element der öffentlichen Willensbildung, das besonders für unsere Referendumsdemokratie eine unerlässliche Voraussetzung darstellt. Trotz der noch vorhandenen Vielfalt des schweizerischen Zeitungswesens zeichnen sich auch in unserem Land Gefährdungen des freien Kommunikationsprozesses ab. Unter dem Zwang zur Rationalisierung verstärkt sich die Tendenz zur Konzentration. Eine auf Sensationsverbreitung spezialisierte Massenpresse

kommt auf, deren Haltung sich nach rein kommerziellen Überlegungen ausrichtet und die es mit der journalistischen Sorgfaltspflicht oft recht leicht nimmt. Es mehren sich auch die Fälle, wo bei referendumspolitischen Auseinandersetzungen die Opposition gegen eine von den koalierten Regierungsparteien unterstützte Vorlage in einem Grossteil der Presse überhaupt nicht oder kaum zum Worte zugelassen wird. Schliesslich und nicht zuletzt stellt sich das Problem der zulänglichen Aufrechthaltung des öffentlichen Dialoges als Voraussetzung der Informationsfreiheit des Bürgers auch von der Seite des Radios und Fernsehens her. Dass hierzulande wie anderswo im Monopolbetrieb dieser modernen Massenmedien und ganz besonders des suggestionskräftigen Fernsehens die stetige Versuchung zu einseitiger Meinungsbeeinflussung schlummert, trat im vergangenen Juni in der grossen Debatte des Nationalrates über die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) wieder vor Augen.

Da jedoch die Totalrevision der Bundesverfassung noch weit abseits der Verwirklichung liegt, wird man nicht auf eine verfassungsrechtliche Artikulierung der Meinungsfreiheit warten dürfen, um gegen die heutigen Gefährdungen etwas vorzukehren. Es bieten sich hier Vorschläge an, die einerseits auf eine entsprechende Gestaltung des Artikels 55 BV über die Pressefreiheit sowie des kommenden Radio- und Fernsehartikels und anderseits auf eine erweiterte Interpretation von Art. 28 ZGB in bezug auf die schutzwürdigen Persönlichkeitsbelange hinzielen. In der Begründung schliessen sich diese Vorschläge der Rechtsauffassung an, wie sie in den oben erwähnten Antworten zum Fragenkatalog Wahlen in bezug auf die «Drittwirkung» der Freiheitsrechte vertreten wird. Die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen, die in der modernen Industriegesellschaft – soziologisch gesehen – die Bedeutung einer «vierten Gewalt» im Staat erlangt haben, kann – wie jede andere Freiheit – keine schrankenlose sein. Der Verleger, der Programmleiter und der Journalist stehen unter dem Schutz der Pressefreiheit nicht deshalb, weil ihnen schlechthin ein besonderer Grundrechtsschutz zukäme, sondern weil ihre Tätigkeit in speziellem Mass zur Aufklärung der Öffentlichkeit beiträgt. Ihre Freiheit muss dann weichen, wenn es gilt, Rechtsgüter von höher eingestufter Schutzwürdigkeit vor einer Verletzung zu bewahren.

Gewährleistung eines Gegendarstellungsrechtes

Schon im Jahre 1954 hat die kleine Expertenkommission für die Revision von Art. 55 BV unter dem Vorsitz des nachmaligen Bundesrates Feldmann ein sogenanntes «Antwortrecht des Bürgers» erwogen. Sie sah in

einem Abs. 3 des Verfassungsartikels vor, dass es der Bundesgesetzgebung vorbehalten bleibe, die Anwendung des Grundsatzes der Pressefreiheit (im Sinne eines Rechtes auf Verbreitung von Nachrichten und Meinungen durch die Presse) auf Privatpersonen anzuordnen. Der Vorschlag stiess damals in Kreisen der schweizerischen Verleger und Redaktoren auf heftige Ablehnung. Wohl nicht zu Unrecht wurde geltend gemacht, dass ein allgemeiner Erwiderungsanspruch des Bürgers gegen irgendwelche Angriffe in der Zeitung zu unhaltbaren Zuständen führen könnte. Immerhin ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, dass neuerdings sogar ein so angriffiger Vertreter der jüngern schweizerischen Journalistengeneration wie Ludwig A. Minelli in einem Artikel des «Badener Tagblatt» unter dem Titel «Wehret den Anfängen» (6. 2. 71) dem in seinen persönlichen Verhältnissen durch Presseäusserungen verletzten Bürger folgenden verstärkten Schutz zugestehen will: «Vom Gesetz her kann höchstens die Einführung des Gegendarstellungsrechtes in Frage kommen, mit welchem dafür gesorgt wird, dass ein durch eine Pressebehauptung Verletzter sofort und ohne langes Verfahren eine Gegenbehauptung entgegenstellen kann».

Im Unterschied zu diesem zweifellos verfolgenswerten Vorschlag für einen besseren Persönlichkeitsschutz beschränkt sich eine vom Brugger Fürsprecher Markus Herzig zu Anfang 1971 beim Bundesrat eingereichte Petition ausdrücklich auf ein politisches Gegendarstellungsrecht bei eidgenössischen und kantonalen Abstimmungen. Verlangt wird, es sei dieses grundsätzliche Recht auf Meinungsäusserung «ohne redaktionelle Einmischung und Modifikation in Presse, Radio und Fernsehen» im Rahmen einer baldigst an die Hand zu nehmenden Revision von Art. 55 Bv verfassungs- und gesetzmässig zu verankern. Zur Begründung legt die Petition umfangreiches Erfahrungsmaterial aus einem jüngsten Abstimmungskampf vor, das zeigt, wie es heute tatsächlich vorkommen kann, dass Stellungnahmen politischer Minderheiten, wenn sie einer Trendmeinung zuwiderlaufen, weitgehend aus dem Kommunikationsprozess in der Presse ausgesperrt werden. Das gegen solche Manipulation zu schützende Rechtsgut ist hier in der sachlich-dialektischen Diskussion zu erblicken, deren Unterbindung die Funktionsfähigkeit der Referendumsdemokratie und letztlich die innere Sicherheit unseres Staates gefährdet. Es mag irgendwie als eine Bestätigung des angezogenen Tatbestandes erscheinen, dass die meisten Zeitungen von dieser sorgfältig abgefassten Petitionsschrift, obschon sie informationshalber der gesamten politischen Presse in extenso zugestellt wurde, keine Notiz genommen haben. Das Begehren ist inzwischen vom Bundesrat an die Petitionskommissionen der beiden eidgenössischen Räte weitergeleitet worden. Sollte es ihm – was zu hoffen ist – gelingen, die jahrzehntelang steckengebliebenen Bemühungen um eine Revision des Art. 55

BV wieder in Gang zu bringen, so wäre gleichzeitig der Anlass gegeben, um eine klare verfassungsmässige Grundlage für Bestimmungen gegen eine übermässige Pressekonzentration zu schaffen.

Das Problem der Kontrolle der Macht bei Radio und Fernsehen

Der Radio- und Fernsehfreiheit, die im zukünftigen Art. 36quater BV verankert werden soll, kommt zweifellos ein anderer Sinngehalt zu als der Pressefreiheit. Aus der Natur der Einrichtung ergibt sich, dass bei diesen Medien niemals jedem einzelnen ein Recht auf freie Äusserung seiner Meinungen geboten werden kann. Auch die SRG kann, rechtlich gesehen, nicht das Subjekt der Meinungsfreiheit sein; sie hat als juristische Person keine Meinung. Ebensowenig können diejenigen, die zufällig das Privileg haben, die Programmsendungen zu machen, daraus für sich ein besonderes persönliches Freiheitsrecht, das ihnen einen Vorteil gegenüber allen andern Bürgern geben würde, ableiten. Es handelt sich bei der im Vorentwurf zu Art. 36quater BV vorgesehenen Bestimmung, wonach der Programmdienst nach dem Grundsatz der Radio- und Fernsehfreiheit einzurichten und zu gestalten sei, vielmehr – wie das Professor Hans Huber in seinem Gutachten von 1968 zuhanden des Bundesrates darlegt – um eine «institutionelle Garantie». Die freiheitliche Gesamtordnung dieses öffentlichen Dienstes soll vor unzulässigen Eingriffen des Staates oder gesellschaftlicher Gruppen, aber auch vor Missbräuchen seitens seiner Träger selbst geschützt werden. Es liegt auf der Hand, dass die Auslegung einer solchen institutionellen Freiheitsgarantie nicht dem Ermessen der eigenen Organe des Institutes überlassen werden kann. Sie bedarf vielmehr einer Konkretisierung durch den Gesetzgeber, und zwar nicht nur im Programmlichen, sondern auch im Organisatorischen. Deshalb enthält der Vorentwurf zu Art. 36quater BV auch den Nachsatz: «Das Nähere bestimmt das Gesetz.»

An diesem Punkt hat sich in den seitherigen Beratungsgremien und in der öffentlichen Diskussion der Konflikt entzündet. Die «Leute vom Bau» hätten am liebsten überhaupt keine gesetzliche Umschreibung «ihrer» Programmfreiheit; die Kreise aber, die eine Kontrolle der grossen Macht von Radio und Fernsehen aus rechtsstaatlichen Gründen für unumgänglich halten, verlangen im Gegenteil, dass der Entwurf zum Gesetz gleichzeitig mit demjenigen zum Verfassungsartikel dem Parlament unterbreitet wird. Die fortan durch Gesetz festzulegenden Spielregeln der Programmfreiheit, die bis jetzt teilweise im Konzessionsvertrag und teilweise in den eigenen Bestimmungen der SRG umschrieben waren, hätten nach Hans Huber vor

allem folgenden Erfordernissen Rechnung zu tragen: Wahrung der Rechtsgleichheit, Verbot der Diskriminierung von Meinungen und Meinungsträgern, Ausgewogenheit der zugelassenen Meinungsäusserungen, angemessene Berücksichtigung der Gruppen, kontradiktorische Behandlung von Sachfragen und Wahrung des Minderheitenschutzes. Damit wäre auch die im Regime eines Monopolbetriebes besondern Schutz erheischende Informationsfreiheit des Bürgers gewährleistet.

Welch konfliktreiches Spannungsfeld zurzeit zwischen diesem Pflichtenkatalog und dem Freiheitsraum, den die Programmschaffenden als Voraussetzung ihrer eigenen Persönlichkeitsentfaltung und kreativen Tätigkeit beanspruchen, besteht, haben die jüngsten Schwierigkeiten mit tendenziösen Sendungen beim westschweizerischen Fernsehen wieder gezeigt. Auch die 11 parlamentarischen Vorstösse, die am 23. Juni 1971 im Nationalrat zur Debatte standen, haben von der ganzen Problematik neuerdings einen Eindruck vermittelt. Im Unterschied zu den besonders um eine grössere Freiheit des SRG-Personals sich bemühenden sozialdemokratischen Postulaten und Interpellationen wiesen die Antragsteller und Votanten aus den andern Fraktionen gegenteils auf die Notwendigkeit einer wirksamern öffentlichen Kontrolle der Verantwortungsverhältnisse hin, die bei der heutigen scheindemokratischen Struktur der SRG als Genossenschaft zu wenig klar und transparent geordnet sind. So mündet beispielsweise die Postulatsbegründung von Nationalrat Leo Schürmann in der Forderung: «Die SRG sollte in eine öffentlich-rechtliche Anstalt mit intermediären Organen umgestaltet werden. Die Mitwirkungs- und Kritikmöglichkeiten müssten effektiv werden. PTT und SBB sind, verglichen mit der SRG, offene Gesellschaften. Es dürfte nicht ein mehr oder weniger anonymer Zentralvorstand bestehen, sondern es müsste ein Verwaltungsrat gebildet werden, der, wie bei SBB und PTT, öffentlich-rechtlich verantwortlich ist.» In der gleichen Richtung, wenn auch in bezug auf die rechtliche Struktur weniger weitgehend, verlangt das Parteiprogramm der CVP die Schaffung eines unabhängigen Radio- und Fernsehrates, wobei nicht klargestellt wird, ob dieses Organ nur Rekurs- oder auch Beratungsinstanz sein soll.

Solchen Lösungen wohnen jedoch, nebst ihren unbestreitbaren Vorteilen, bedenkliche Gefahren inne. Sie werden beispielsweise an dem in der Bundesrepublik bestehenden System einer gesetzlich verankerten pluralistischen Kontrolle von Radio und Fernsehen sichtbar, wo die Vertreter der öffentlichen Interessen in den Aufsichtsgremien, ja auch die wichtigsten Programmchefs vornehmlich nach Gesichtspunkten parteipolitischer Arithmetik und mit der Absicht politischer Einflussnahme ernannt werden. Um wieviel mehr wäre das bei unserer so stark auf dem Proporzprinzip beruhenden politischen Denkweise zu erwarten! Dass gerade die Fachleute des Fern-

sehens – eines Mediums, das in besonderem Grade auf Aktualitätsnähe und Lebendigkeit eingestellt ist und somit flinke Initiative und einsatzbereite Teamarbeit erheischt – vor der Vorstellung, dass «Proporzprogramme» zur Regel würden, Unbehagen haben, ist durchaus begreiflich. Aber auch der heute in allen Fernsehstationen des Westens gesuchten Lösung der Frage, «mit welchen Mitteln, die sowohl demokratisch wie realistisch sind und Kontinuität wie Spontaneität versprechen, das Fernsehen mit der Gesellschaft zu beständiger kritisch-kreativer Kommunikation auf Gegenseitigkeit gelangen kann» (Werner Höfer), wird ein politisches Proporzsystem kaum zuträglich sein.

Den wohl besten Ausweg zwischen der Skylla unzulässiger Machtaneignung der Programmschaffenden und der Charybdis kleinlicher politischer Reglementierung vermöchte eine Radio- und Fernsehordnung zu bieten, die vom Monopolcharakter der SRG abrückt. Leider hat der Bundesrat mit seinem Bericht an das Parlament vom 22. Mai 1968 über die weitere Gestaltung des schweizerischen Fernsehens (Bundesblatt 1968 Bd. I, S. 1584 ff.) den Fortgang der öffentlichen Diskussion zu diesem Thema als praktisch nutzlos erklärt. Er hat sich, gestützt auf offensichtlich einseitig von der PTT und den leitenden Organen der SRG selber beigebrachte Argumente, auf den Standpunkt festgelegt, aus Gründen der Strapazierung der Finanzen und des technischen und produktiven Apparates könne es für ein kleines Land wie die Schweiz von vornherein nicht in Frage kommen, die zweite und dritte Fernsehkette andern Programmgesellschaften zu überlassen. Weder dieser Bericht noch die seitherigen behördlichen Äusserungen erwecken den Eindruck, dass wirklich alle denkbaren Lösungen von unabhängigen Fachleuten gründlich geprüft worden sind. Beispielsweise wäre die Frage der Anwendbarkeit des holländischen Modells einer pluralistischen Radio- und Fernsehordnung auf unsere föderalistischen, viersprachigen Verhältnisse eines ernsthaften Studiums wert. Das dort durch Rundfunkgesetz von 1967 verankerte und offenbar bisher recht befriedigend funktionierende System reserviert der für die gesamtnationalen Belange zuständigen «Niederländischen Rundfunk-Stiftung» (NOS) bis zu 40 Prozent der Fernseh-Sendezeit, während der Rest privaten Programmgesellschaften gemeinnützigen Charakters, die von Abonnentengruppen verschiedener politisch-sozialer Färbung getragen sind, sowie Behörden, Parteien und Kirchen zugewiesen wird. Der Zeitaufteilungs-Schlüssel für die Programmgesellschaften, deren es gegenwärtig 6 gibt, richtet sich nach der Mitgliederzahl (Kategorie A mindestens 400000, B 250000 und C 100000 Mitglieder). Damit bleibt der Leistungswettbewerb durch ein demokratisch-plebiszitäres Element gesichert. Den auf bestimmte Spielregeln der öffentlichen Ordnung und der Koordination verpflichteten Programmgesellschaften stehen der

technische Apparat und die produktiven Hilfsmittel der NOS zur Verfügung, so dass die Mehrkosten gegenüber einem Monopolsystem in einem tragbaren Rahmen gehalten werden können. Das ganze System atmet den Geist, dass im Dienst eines so hohen Gutes wie der Meinungs- und Informationsfreiheit des Bürgers eine grosse Bandbreite in der Art und Qualität der Programme zuzulassen ist.

Es wäre dringend wünschbar, dass eine solche Auffassung auch in der Schweiz, bevor die Würfel in bezug auf die Ende 1974 fällige Konzessionserneuerung der SRG und die Gestaltung der zweiten und dritten Fernsehkette fallen, gebührend diskutiert wird.

Die Hochhaltung der journalistischen Pflicht zur Wahrheit

Letztlich hängt der Schutz des Bürgers vor Machtmissbrauch der Massenmedien vom Verantwortlichkeitsbewusstsein der Informationsträger ab. Im Katalog der journalistischen Sorgfaltspflichten, wie er beispielsweise in den modernen Presse- und Rundfunkgesetzen der deutschen Bundesländer enthalten ist, steht als zentralste Forderung die Pflicht zur Wahrheit, das heisst die Pflicht, «alle Nachrichten vor ihrer Verbreitung mit der nach den Umständen gebotenen Sorgfalt auf Wahrheit, Inhalt und Herkunft zu prüfen». In dieser Formulierung wird deutlich gemacht, dass es sich keineswegs darum handeln kann, das dem Publizisten schon aus Gründen seines Persönlichkeitsrechtes, besonders aber wegen seiner öffentlichen Aufgabe zustehende Recht auf Wertung und Kritik zu schmälern. Es kann sich bei den ahndbaren Verfehlungen also nicht um immer mögliche subjektive Wertungsfehler, sondern nur um absichtliche oder grobfahrlässige Entstellungen der Wahrheit handeln. Wie reagiert das schweizerische Recht auf diesen Unrechtstatbestand? In Ermangelung eines besondern Pressegesetzes erfasst es mit dem Art. 28 ZGB, so wie er bis anhin interpretiert wird, nur den Schutz der persönlichen Verhältnisse desjenigen Informationsadressaten, der gleichzeitig Informations*objekt* ist. Wenn sich aber die Fälle mehren, wo die Hochhaltung der Grundsätze einer sachgerechten Information in der Tätigkeit gewisser Journalisten wie in der Sicht eines sensationslüsternen Leser-, Hörer- und Zuschauerpublikums abhanden kommt, stellt sich ernstlich die Frage, ob der richterliche Schutz aufgrund von Art. 28 ZGB nicht im Sinne eines allgemeinen Persönlichkeitsrechtes auf Informationswahrheit eine Erweiterung erfahren muss (vgl. dazu die Antrittsrede von Dr. Hans Giger als Privatdozent an der Universität Zürich, gehalten am 7.7.69, wiedergegeben in der «NZZ», Nr. 231, vom 23.8.70).

Die Alternative dazu wäre darin zu erblicken, dass die Organisationen der Journalisten in verstärktem Mass selber zum Rechten sehen, wie das der Verein der Schweizer Presse mit seinen Bemühungen um die Einführung eines Ehrenkodexes und eines Presserates anstrebt. Als Krux solcher Vereinsmassnahmen erweist sich in allen Ländern, in denen sie schon bestehen, dass mit der wachsenden Macht der Massenkommunikationsmittel in der modernen Industriegesellschaft auch «die Kritik von Publizisten an Publizisten letztlich abnimmt, ihre berufliche Solidarität wächst und dementsprechend ihre Unangreifbarkeit als Funktionsgruppe» (Ulrich Saxer). Es bleibt trotzdem zu hoffen, dass die nun auch vom VSP nicht verfrüht an die Hand genommene Selbstkontrolle, welche im Prinzip die der freien Presse gemässe Überwachungsform ist, bald sichtbare Ergebnisse zeitigt.

ULRICH SAXER

Bessere Information für ein besseres Publikum?

Kommunikationspolitische Erwägungen zum schweizerischen Informationswesen

So wie allenthalben vermögen auch in der Schweiz die Bemühungen um die gesellschaftliche Gestaltung des Massenkommunikationssektors mit den Neuerungen der Kommunikationstechnik nicht Schritt zu halten. Die vielleicht «vollverkabelte» Gesellschaft von morgen[1] behilft sich mit Rechtsnormen[2] und Organisationsformen von gestern. Die angeblich «informierte» Gesellschaft wiederum verrät mit ihrem Gerede von «Manipulation» bzw. «Meinungsfreiheit» stets aufs neue eine gewisse Ratlosigkeit und Unwissenheit hinsichtlich der publizistischen Information. Das Missverhältnis zwischen dem Überangebot an solcher und dem tatsächlichen Wissensstand des Publikums schliesslich, z. B. in politischen Belangen, belegt jede entsprechende demoskopische Untersuchung[3].

Aus diesem Sachverhalt lassen sich drei Ausgangsthesen für die folgenden kommunikationspolitischen Überlegungen zum Informationswesen in der Demokratie, insbesondere in der Schweiz, gewinnen: