Zeitschrift: Zoom-Filmberater

Herausgeber: Vereinigung evangelisch-reformierter Kirchen der deutschsprachigen Schweiz für kirchliche Film-, Radio- und Fernseharbeit ; Schweizerischer katholischer Volksverein

Band: 27 (1975)

Heft: 6

Artikel: Eine Alternative zur externen Beschwerdeinstanz

Autor: Jaeggi, Urs

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-933379

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: 09.12.2025

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

sich geschlossenes System, das nur eine immanente Kritik zulässt. Jeder Detailkritik sollte aber in der öffentlichen Diskussion eine kritische Besinnung auf den Ansatz vorangehen. Wird der Ansatz bejaht, kann auch das daraus abgeleitete System in seinen Grundzügen bejaht werden, so dass sich die Detailkritik letztlich am Ansatz messen muss. Sprengt die Kritik den Ansatz, sprengt sie auch das System und umgekehrt. In dieser inneren Geschlossenheit und Logik liegt nicht nur die Qualität, sondern auch eine gewisse Perfidie der Studie. Wer immer künftig die Realisierung des Vorschlages von daher grundsätzlich in Frage stellt, wird sich auf sein gesellschaftliches Grundverständnis hinterfragen lassen müssen. Und das ist gut so.
Die Studie hat aber einen andern Aspekt, der einen kritischen Freiheitsraum öffnet, allerdings unter der Voraussetzung, dass der Vorschlag in seinen Grundzügen oder theoretisch anerkannt wird, den Aspekt der Praktikabilität nämlich. Dies zeigt sich besonders deutlich im Verhältnis von Öffentlichkeit und Trägerschaft. Die Öffentlichkeit – oder was immer man darunter versteht – ist die grosse Unbekannte im Ganzen: Welches sind diese vielzitierten Bedürfnisse, Wünsche und Ansprüche des Publikums? Wer ist die Öffentlichkeit, die einseitig in ihrer Meinung beeinflusst wird? Welche Positionen sind gesellschaftlich und kommunikativ bedeutsam? Worin besteht die öffentliche Meinung? Über diese Fragen könnte man lange theoretisieren, käme aber zu keinem verbindlichen Schluss. Die Arbeitsgruppe verzichtet im Bericht und im Vorschlag auf eine Beantwortung dieser Fragen und gebraucht Begriffe wie «Öffentlichkeit», «Publikum», «öffentliche Meinung» usw. als blosse Hilfsbegriffe, die zwar über den fehlenden und unmöglichen Meinungskonsens hinweghelfen; aber die Frage nach der «Praktikabilität» oder «Realistik», wie dieses Verhältnis von Öffentlichkeit und Trägerschaft gestaltet werden soll und kann, bleibt im Raum stehen. Eine befriedigende Antwort könnte nur das in der Praxis erprobte Modell zeigen. Das Experiment sollte gewagt werden, da es vom Ansatz her den chancengleichen Zugang möglichst vieler Gruppen, ihrer Meinungen, Überzeugungen und Verhaltensweisen zu den Medien Radio und Fernsehen glaubwürdig und institutionalisiert anstrebt. Ferner öffnet es Möglichkeiten dazu, die bisherige Ein-Weg-Kommunikation auf breiter Basis und nicht nur punktuell (und ohne technische Spielereien) zu überwinden.
Von daher versteht sich von selbst, dass mit der grundsätzlichen Annahme oder Ablehnung des Vorschlages die Zukunft von Radio und Fernsehen in der Schweiz auf dem Spiel steht, und zwar in einem erheblich stärkeren Masse als etwa durch den Bundesverfassungsartikel über Radio und Fernsehen. (So wenigstens scheint es, wenn man die eher an peripheren Problemen orientierte Diskussion im Ständerat zum Vergleich herbeizieht.) Die jetzige Trägerschaft wird ihre wirkliche Grösse und verantwortungsbestimmte Effizienz an den Tag legen, wenn sie ihren Stehkragen ablegt und das Übergewand anzieht. Denn nun werden sich Kräfte regen, die sich gegen die Zukunft stemmen, weil ihnen einer ins enggezirkelte Interessengärtchen getreten ist. Man wird sehr wohl darauf achten müssen, in welchem Interesse, unter welchen Vorzeichen und mit welchen Machtmitteln ein pluralistisch, demokratisch und förderalistisch organisiertes Radio und Fernsehen torpediert wird. Sepp Burri

Eine Alternative zur externen Beschwerdeinstanz

Es gibt in der Studie der Arbeitsgruppe Hayek über Funktion und Struktur der Trägerschaft SRG ein nicht unwesentliches Kapitel, das sich mit dem Beschwerdewesen in Programmfragen befasst und ein mögliches Modell der Regelung vorstellt. Darauf wird zurückzukommen sein. Vorwegzunehmen aber ist die Tatsache, dass sich die ganze Studie immer wieder auf das Problem der Kontrolle der SRG und des Programmwesens konzentriert. Man ist recht eigentlich versucht, die Behauptung aufzustellen, der Hayek-Bericht ziele grundsätzlich darauf hin, Radio und Fernsehen

in den einem demokratischen Staatswesen angemessenen Griff zu bekommen. Die Lösung sieht die Engineering-Firma in einer neuen Kompetenzverteilung zwischen dem Bund als Konzessionserteiler und der Trägerschaft. Letzterer wird eine umfassende Verantwortung übertragen, die allerdings nur wahrgenommen werden kann, wenn die Trägerschaft tatsächlich jene Erstarkung erfährt, die der Vorschlag Hayek fordert. Hier werden nun auch bereits die Grenzen der Studie sichtbar. Sie kann nur dann weiterhelfen, wenn die darüber diskutierenden und befindenden Gremien (wer sind diese überhaupt?) den Ist-Zustand überwinden und vorurteilslos und ohne Rücksicht auf eigene Interessen an die Sache herangehen.

Prinzip der Staatsunabhängigkeit

Die Studie geht vom Grundsatz aus, dass in der Demokratie die Massenkommunikation die ungehinderte Kommunikation aller Standpunkte und Meinungen in der Gesellschaft garantieren muss. Im Bereich der Presse wird dies (in allerdings immer kleinerem Masse) durch die Vielfältigkeit der Presse garantiert. Das Sendemonopol der SRG in Radio und Fernsehen dagegen birgt die Gefahr einer unter Umständen fragwürdigen Lenkung von Meinungen und Information. Deshalb ist Kontrolle unbedingt notwendig, denn weder darf die SRG eine staatliche Radio- und Fernsehanstalt sein, noch darf sie Staat im Staate werden. Aber diese Kontrolle kann laut Hayek weder durch den Staat noch einzelne gesellschaftliche Gruppen erfolgen, wenn sie wirksam sein soll, sondern durch die Gesellschaft insgesamt, die in der Trägerschaft repräsentiert sein muss. Mit dieser Feststellung wird deutlich gemacht, dass Funktion und Struktur der Trägerschaft nicht die Sorge allein der SRG bleiben darf, sondern uns alle angeht. Dies vor allem, weil hier demokratische Prinzipien formuliert werden, die weit über die Belange von Radio und Fernsehen hinausgehen. Ein Entscheid, der die Durchführbarkeit der Forderungen Hayeks in Frage stellen würde, wäre – spitz formuliert – eine Infragestellung der Funktionstüchtigkeit unseres demokratischen Systems schlechthin.
Eine repräsentativ zusammengesetzte Trägerschaft aus engagierten Laien – der Vorschlag Hayek befürwortet hier unser auf politischer Ebene bestehendes Milizsystem und erteilt eine Absage an die Technokratie – hat nun also über die Zweckmässigkeit der SRG zu wachen, indem sie Aufträge erteilt und deren Durchführung kontrolliert. Zu diesen Aufträgen gehören etwa Berücksichtigung der Ansprüche des Publikums an das Programm; Schutz des Publikums vor einseitiger Meinungsbeeinflussung, vor Diskriminierung bestimmter Empfindungen, Ideen und Vorstellungen; institutionelle Unabhängigkeit der Radio- und Fernsehanstalten vom Staat und von anderen Mächten; Gestaltungsfreiheit der Programmschaffenden als Voraussetzung für die Erfüllung des Programmauftrags. Der Staat dagegen wacht über die Rechtmässigkeit. Seine Befugnis liegt in der Festlegung des Rahmens (Verfassungsartikel). Die Verantwortung des Bundesrates besteht darin, eine Struktur für Radio und Fernsehen zu konzessionieren, die ihrerseits Verantwortung trägt. Intervenieren kann dadurch der Staat im Prinzip nur dann, wenn persönliche Rechte verletzt wurden. Der Wunsch des Berichtes Hayek lautet dahin, dass die potentielle Machtbefugnis des Bundesrates eingeschränkt wird. Dass dieser Wunsch eine allfällige Opposition gegen den Bericht wecken könnte, liegt auf der Hand.

Die Möglichkeiten des einzelnen Rundfunkteilnehmers

Es interessieren im Zusammenhang mit der Kontrolle von Radio und Fernsehen natürlich in erster Linie die Interventionsmöglichkeiten des einzelnen Bürgers. Wie kann er sich beschweren, welche Türen stehen ihm offen? Diesen Fragen widmet die Hayek-Studie ein Kapitel, das auf die eben erwähnten Verantwortlichkeiten und Kompetenzen aufbaut, eine externe Beschwerdeinstanz, wie sie vielerorts propagiert und auch vom Ständerat in der Beratung des Verfassungsartikels für Radio und

Fernsehen befürwortet und beschlossen wurde, aber logischerweise ausschliesst. Die Trägerschaft ist, falls sie nach den Wünschen des Berichtes zusammengesetzt wird, im Prinzip nicht mehr SRG-internes, sondern im Sinne des Pluralismus gesellschaftlich repräsentatives Instrument, das durchaus in der Lage ist, die Öffentlichkeit zu vertreten. (Auch hier wird möglicherweise Opposition gegen den Vorschlag Hayek entstehen, da diese Überlegungen die de facto bestehenden Machtbefugnisse der SRG insofern einschränken, als eine dermassen zusammengesetzte Trägerschaft ihre Kompetenzen auch wirklich wahrnehmen wird, wie dies die in diesem Sinne bereits aufgewertete regionale Programmkommission DRS bereits bewiesen hat.) Als solches kann es die Rechte des Bürgers durchaus wahrnehmen.
Geplant ist, das Beschwerdewesen dem zu schaffenden Regionalrat zu übertragen. Dieser nun müsste eine Beschwerdekommission schaffen, die sich der einzelnen Fälle annimmt, sofern diese nicht direkt durch den Regionaldirektor zur Zufriedenheit des Beschwerdeführers gelöst werden können. Die Stellungnahme erfolgt dann wiederum durch den Regionalrat. Dieses Verfahren ist grundsätzlich für Programmbeschwerden vorgesehen. Wenn Klagen über Verletzung von Ehre und Persönlichkeit zur Diskussion stehen, ist im Prinzip der ordentliche Rechtsweg zu wählen, der über das zivile Gericht führt. Neu schlägt der Hayek-Bericht ein sog. Schnellverfahren vor, das den Charakter eines Sühneversuches hat und rechtlich nichts präjudiziert, den ordentlichen Rechtsweg beim Nichtzustandekommen einer beidseitig befriedigenden Lösung also offenlässt.

Sinn und Funktion des Schnellverfahrens

Das ordentliche Gerichtsverfahren bei der Verletzung von Persönlichkeitsrechten und Ehre bringt für den Betroffenen die Nachteile hoher Kosten und einer recht langwierigen Behandlungsdauer mit sich. Deshalb schien es angesichts der besonderen Natur der Medien Radio und Fernsehen angebracht, die Möglichkeit eines unkomplizierten Schnellverfahrens zu untersuchen. Bei den ordentlichen Gerichten ist dessen Institutionalisierung kaum möglich, da hierüber die Kantone entscheiden. Deshalb wurde dieses SRG-interne Sühneverfahren entwickelt, das nichts anderes als dem Kläger eine Chance geben will, zu seinem Recht zu kommen, bevor er den ordentlichen Richter anruft. Klagen kann jedermann, und es besteht ein Eintretenszwang, damit der Kläger weiss, ob er allenfalls ein ordentliches Gericht anrufen muss. Der Instanzenzug führt über den Regionaldirektor bis zum Generaldirektor der SRG. Das Sühneverfahren soll volkstümlich sein, der Charakter der Direktheit und Einfachheit gewahrt bleiben. Rechtsanwälte als Parteivertreter werden am Verfahren nicht beteiligt, und auf vermögensrechtliche Ansprüche wie Schadenersatz oder Genugtuung wird nicht eingetreten.

Heisses Eisen Programmbeschwerde

Wichtiger schon allein deswegen, weil es häufiger zur Anwendung kommen wird als das Schnellverfahren bei Verletzung von Persönlichkeitsrecht und Ehre, ist das Verfahren bei Programmbeschwerden im Sinne einer Popularklage. Wichtiger vor allem auch deshalb, weil es im Augenblick noch recht kompliziert ist, eine solche Beschwerde überhaupt so zu lancieren, dass sie behandelt wird. Das hängt allein schon damit zusammen, dass der Beschwerdegrund weit weniger einfach zu definieren ist als etwa bei Ehrverletzung. Zugrunde liegt der Beschwerde eine mutmassliche Verletzung der Programmnormen, wie sie in der Konzession festgelegt sind. Aber diese Programmnormen lassen sich verschiedenartig interpretieren. Welches sind die «Interessen des Landes», was bedeutet «objektiv», und welches sind «*die* kulturellen Werte des Landes»? Erschwerend kommt hinzu, dass kein persönliches Betroffensein Voraussetzung für die Klage sein muss. Jeder kann Beschwerde wegen Verletzung der festgelegten Programmnormen einreichen. Gerade darin sieht der Hayek-

Bericht nun auch eine Gefahr. Es könnte sein, dass einem zukünftigen Beschwerdeorgan durch diese extensive Auslegung des Beschwerdegrundes eine Flut von Beschwerden auf den Tisch flattern könnte, die einen grossen Aufwand zur Folge hätte und dazu führen müsste, dass die einzelne Beschwerde nicht mehr gründlich behandelt werden könnte. Das wiederum würde zu einer Störung des Vertrauensverhältnisses zwischen SRG und Öffentlichkeit führen. Zur Verminderung dieser Gefahr würden sich folgende Massnahmen eignen: Eingrenzung der Aktivlegitimation, Vermeidung des Eintretenszwanges oder eine strenge Regelung der formellen Anforderungen für das Einreichen einer Beschwerde. Die beiden ersten Lösungen würden zweifellos die Befürworter einer externen Beschwerdekommission auf den Plan rufen, obschon natürlich auch eine Instanz in ihrem Sinne ähnlichen Bedrängnissen ausgesetzt wäre.
Einschränkung der Aktivlegitimation besteht beispielsweise in Österreich, wo für eine Programmbeschwerde 500 Rundfunkteilnehmer unterschreiben müssen. Dass bei einer solchen Regelung die Einwirkung des einzelnen Bürgers beschränkt, diejenige organisierter Gruppen dagegen gefördert wird, ist logisch. Aber auch die Aufhebung des Eintretenszwangs hat schwerwiegende Nachteile, weil entschieden werden muss, welche Beschwerde eintretenswürdig ist. Dass eine gewichtige Unterschrift eine grössere Behandlungschance erfährt, ist nicht von der Hand zu weisen. Nichts wiederum spricht gegen eine Erschwerung der formellen Anforderungen, die beispielsweise darin bestehen könnte, dass eine Beschwerde schriftlich und unterzeichnet eingereicht werden muss, sowie dass der Beschwerdegrund und die beanstandete Sendung oder Sendereihe klar erkennbar sein sollen. Eine weitere Möglichkeit zur Arbeitserleichterung wäre allenfalls, dass verschiedene eingehende Klagen zur selben Sendung zusammengefasst behandelt werden können.

Verfahrensablauf

Beschwerdeinstanz ist, wie bereits erwähnt, der Regionalrat, der sich nach Hayek vorwiegend mit Programmfragen und insbesondere mit der aktiven Programmüberwachung zu befassen hat, also eine effiziente Kontrolle über die Monopolmedien ausüben muss. Das ist mithin auch ein Grund, dass sich nach Hayek eine externe Beschwerdekommission oder ein Radio- und Fernsehrat erübrigt. Allerdings können nun die detaillierten Untersuchungen nicht vom gesamten Regionalrat vorgenommen werden. Deshalb schlägt die Studie die Schaffung eines etwa aus fünf Mitgliedern bestehenden Beschwerdeausschusses vor, welchen der Regionalrat selber wählt. Trifft eine Programmbeschwerde bei der SRG ein, ist sie unverzüglich dem zuständigen Regionaldirektor zu unterbreiten. Dieser untersucht den Sachverhalt und entscheidet in erster Instanz. Ist der Beschwerdeführer von dieser Stellungnahme nicht befriedigt, kann er Rekurs beim Regionalrat erheben, worauf seine Klage vom Beschwerdeausschuss behandelt wird, der einen Bericht zuhanden des Regionalrates erarbeitet. Der Regionalrat bezieht seinerseits abschliessend zur Beschwerde Stellung, die ausschliesslich den Charakter einer Feststellung ohne Sanktionsbefugnisse hat, und beschliesst in begründeten Fällen die Bekanntgabe der Ergebnisse in der Presse, in Radio und Fernsehen. Wieweit sich die Befürworter einer externen Kontrollinstanz mit dieser allein moralischen Sanktionskompetenz – ich kann mir zwar nicht vorstellen, dass es sich eine Programminstitution leisten kann, mehrmals öffentlich in einer ähnlichen Sache gerügt zu werden – abfinden werden, bleibt abzuwarten.

Versuch einer Wertung

Die Vorschläge des Berichtes Hayek zur Ordnung der Programmüberwachung und des Beschwerdewesens sind für alle Verfechter eines staatsunabhängigen, freiheitlich geregelten Betriebes von Radio und Fernsehen bestechend. Man wird sich aber

bewusst werden müssen, dass sie nur zum Tragen kommen, wenn sich Bundesrat, SRG und Programminstitutionen einerseits und die politischen Parteien sowie andere Interessengruppen (etwa auch die Kirche) zu dieser freiheitlich-demokratischen Regelung bekennen und eine wirklich gesellschaftspolitisch repräsentative Zusammensetzung der Trägerschaft nicht von vornherein verhindern. Denn mit der Trägerschaft steht oder fällt das von der Engineering-Firma vorgeschlagene Konzept. Es ist zwar zweifellos möglich, dass Vorschläge zur Verbesserung der Hayek-Pläne erfolgen werden. Eher ist aber zu befürchten, dass Abstriche gemacht werden, weil Interessen verschiedenster Art notgedrungen getroffen werden. Gerade aber dies erträgt das Konzept nicht. Es geht von einer funktionierenden Demokratie in einem föderalistischen Staatswesen aus und baut darauf total auf, d. h. es vernachlässigt Einzelinteressen zum Wohle einer Gesamtheit. Jede Konzession muss deshalb notgedrungen zum Substanzverlust führen.
Dass gegen die Vorschläge Hayeks Widerstand erwächst, ist sicher. Ein erster Beweis dafür ist zweifellos eine erste Stellungnahme des Pressedienstes der Schweizerischen Volkspartei (SVP), in dem mit einem merkwürdigen Demokratieverständnis an einem der Grundprinzipien der Vorschläge gerüttelt wird: an der Zusammensetzung der Trägerschaftsorgane aus engagierten Laien, die ihre Funktion im Nebenamt ausüben. «Man sollte deshalb prüfen», heisst es da wörtlich, «ob den Gremien der Trägerschaft nicht vollamtliche Exekutiven beizustellen wären. Von den Mitgliedern der Trägerschaft wird ganz einfach zuviel verlangt, nicht nur in zeitlicher, sondern wohl auch in fachlicher Hinsicht.» Im Klartext heisst das nicht mehr und nicht weniger, als dass die SVP – oder zumindest ihr Pressedienst – einem gesellschaftlich repräsentativ zusammengesetzten Gremium die Fähigkeit zur Überwachung von Radio und Fernsehen von vornherein abstreitet und den Technokraten ruft. Damit aber wird grundsätzlich auch unser politischer und parlamentarischer Betrieb auf allen Ebenen in Frage gestellt. Das lässt immerhin tief blicken.
Eine solchermassen wirre Reaktion kann nur damit begründet werden, dass der SVP-Kommentator von zwei Voraussetzungen ausgeht, die einer eingehenderen Prüfung nicht standhalten: der immer wieder zitierten «lückenlosen Programmüberwachung», die ein Unding ist und auch von einem professionellen Gremium nicht gewährleistet werden kann, und dem unbeirrbaren, wenn auch in der Praxis mehrmals widerlegten Glauben an ein Radio und Fernsehen in der Hand politischer Parteien als vernünftige Lösung.
Gerade solche monströse Irrtümer versucht der Hayek-Bericht auszuschliessen, indem er ein Konzept auf demokratischen Ursprüngen für eine bessere SRG aufbaut. Es ist zu befürchten, dass wir unsere Demokratie so sehr kompliziert und damit strapaziert haben, dass wir diesen Gedankengängen nicht mehr folgen können. Alles andere wäre eine freudige Überraschung.

Urs Jaeggi

Film und die Emanzipation der Frau

Im Rahmen der grossen internationalen Arbeitstagungen der Bundesarbeitsgemeinschaft für Jugendfilmarbeit und Medienerziehung findet die diesjährige Tagung unter dem obigen Thema in den Osterferien (22.–27. März) statt. Tagungsort ist die in wenigen Wochen fertiggestellte neue Jugendbildungsstätte am Weinberg, St. Martin (Pfalz). Inhalt der Tagung ist nicht so sehr eine Untersuchung über die Geschichte oder über den derzeitigen Stand der Emanzipation der Frau, sie beschäftigt sich vielmehr mit der Darstellung der Emanzipation der Frau im Film und beschränkt sich dabei im Hinblick auf die zur Verfügung stehende Zeit auf den Film der letzten Jahre und der Gegenwart. Sie wird die wichtigsten Spielfilme sowie Dokumentar- und Agitationsfilme zur Diskussion stellen. Auch die Funktion der Frau als Filmmacherin ist in die Tagungskonzeption einbezogen. Anmeldungen an: Bundesarbeitsgemeinschaft für Jugendfilmarbeit und Medienerziehung, 51 Aachen, Melatener Str. 106.