

**Beitrag aus dem Buch «Zum Fernseh'n drängt, am Fernseh'n hängt doch alles...»,
Verlag Hier + Jetzt, 2003**

Kampf für die publizistische Unabhängigkeit

Die publizistische Unabhängigkeit des Schweizer Fernsehens scheint heute eine Selbstverständlichkeit. Vor allem in den Jahren 1967 bis 1976 tobte jedoch eine erbitterte Auseinandersetzung über die gesellschaftliche Rolle des angeblich linkslastigen Fernsehens. Das Seilziehen gipfelte in einer Verfassungsvorlage, welche die Einflussmöglichkeiten von Politik und Interessenverbänden beträchtlich verstärkt hätte. Die Volksabstimmung vom September 1976 ergab aber ein deutliches Nein.

Guido Frei, ab 1958 Programmleiter des Deutschschweizer Fernsehens und von 1965 bis 1979 Fernsehdirektor DRS, zeichnet diese Auseinandersetzung und ihre gesellschaftspolitischen Hintergründe nach. Die Unabhängigkeit, für die er sich engagierte, ist Tatsache geworden; heute hat die Schweiz eine der liberalsten Rundfunk-Gesetzgebungen für Sender mit einem öffentlichen Leistungsauftrag.

Fernsehinformation auf dem Prüfstand – Die Turbulenzen der 60er- und frühen 70er-Jahre und der Kampf um den Verfassungsartikel Radio und Fernsehen.

Von Guido Frei

Der Konflikt zwischen dem Schweizer Fernsehen DRS und einem Teil der Träger der politischen Öffentlichkeit – insbesondere in der Deutschschweiz – muss vor dem Hintergrund der gesellschaftspolitischen Stürme der 60er- und frühen 70er-Jahre betrachtet werden. Diese ideologischen Bewegungen hatten Teile der jungen Generation in Amerika, Frankreich und Deutschland erfasst, wirkten auch in unser Land hinein und entluden sich hier schliesslich gewalttätig in den sogenannten Globuskrawallen. In Deutschland waren es vor allem Linksradikale, die mit dem strategisch-revolutionären Ziel der «Systemüberwindung» antraten. Für sie war das «System» getragen von der Generation der «Herrschenden», die es auszuwechseln galt. Aber weil die gegenwärtige Gesellschaft und der ihr entsprechende Staat von einer Vielfalt von Institutionen her gesichert waren, konnten bisherige revolutionäre Strategien nicht zum Ziel führen. Es musste von innen her operiert werden, und das bedeutete, wie Rudi Dutschke es formuliert hatte, «den langen Marsch durch die Institutionen anzutreten».

Gemeint waren dabei einerseits die Institutionen der Sozialisation, vor allem die Einrichtungen der Erziehung und Ausbildung vom Kindergarten bis zur Universität und zu den Kirchen, und andererseits die Bereiche der Kommunikation wie Presse, Radio und Fernsehen.

In der Deutschschweiz nahmen manche nicht parteigebundene Publikationsorgane solche Ideen auf – etwa die «Zürcher Woche» unter ihrem Chefredaktor Roman Brodmann. Er und einige seiner Mitarbeiter hatten sich aus unterschiedlichen Motiven, aber auf derselben ideologischen Basis einem kritisch-ironischen Nonkonformismus verschrieben, den sie mehr und mehr ideologisch verstanden. Im «System» integrierte Normen, Ideale und Wertbegriffe wurden in Frage gestellt.

In den 50er- und frühen 60er-Jahren hatte der Kalte Krieg – vor allem die hoffnungsvollen revolutionären Vorgänge in Ostdeutschland, Ungarn und Polen – Presse, Radio und mit zunehmender Bedeutung auch das Fernsehen im Informationsbereich inhaltlich dominiert.

Da der Kalte Krieg aber Mitte der 60er-Jahre zum ereignisarmen Dauerzustand geworden war, rückten Fragen und Probleme der schweizerischen Vergangenheit und Gegenwart in den Vordergrund, die nun kritisch ins Visier genommen wurden. Man bezeichnete diese Haltung zunächst nicht als «links», sondern als «nonkonformistisch». Ihre publizistischen Vertreter brachen mit bestimmten, bewusst gewählten und in den Vordergrund gerückten Themen aus der Norm aus und stellten einzelne politische, gesellschaftliche und kulturelle Erscheinungen in Frage. Das führte zur Demontage überkommener Begriffe und ihrer Inhalte: Kirche, Armee, Familie, Wirtschaft. Dazu gehörte auch die Distanzierung von bestimmten Abschnitten der jüngeren Geschichte unseres Landes.

Vor allem die Aktivdienstgeneration, die sich der historischen Relativierung widersetzte, wurde zu einer besonders dankbaren Zielscheibe nonkonformistischen Beschusses. Eine wichtige Rolle spielte der Begriff des «Establishments»; gegen dieses machte sich der nonkonformistische Journalismus stark. Seine Vertreter gerieten dabei in eine angemassete kritische Monopolstellung, was in der Folge zu Übersteigerungen, ja Verzerrungen führte. Es ging bald weniger um Darstellung kontroverser oder problematischer Sachverhalte als vielmehr um Angriff, um die ironisierende Diskriminierung von Personen und Institutionen, die immer irgendwo im Establishment oder in dessen Nachbarschaft angesiedelt waren.

Der Fall «Freitagsmagazin»

In diesen Zusammenhang gehört die Kontroverse um das «Freitagsmagazin» in den frühen 60er-Jahren. Es war ein in jeder Beziehung kalkulierbares Risiko, Roman Brodmann als Moderator und redaktionellen Mitgestalter dieser wöchentlichen Sendung zu berufen. Hier hatte der Schweizer Chefideologe des Nonkonformismus die Möglichkeit, sein gesellschaftskritisches Engagement im Rahmen recht weit gefasster redaktioneller Kompetenzen in geschickter Kombination von Bild- und Wortaussagen zu artikulieren. Sein gekonntes Auftreten als Präsentator sicherte ihm in der Zuschauerschaft sehr bald eine grosse Akzeptanz.

Schon einer der ersten Beiträge zog eine parlamentarische Intervention nach sich. Brodmann führte zum Thema Prostitution ein sehr offenes und direktes Gespräch mit einer Prostituierten: das erste wirklich heisse Eisen, welches das Fernsehen anpackte. Der Beitrag fand im Publikum grosse Zustimmung, führte aber im Nationalrat zu einer kleinen Anfrage Grendelmeier (23.3.1961):

«Ist der Bundesrat nicht auch der Auffassung, dass eine derartige Sendung einer Propaganda für ein verwerfliches Gewerbe gleichkommt und ist er bereit, beim Fernsehen zu intervenieren, damit künftig ähnliche Sendungen unterbleiben?»

Die Generaldirektion schaltete die Programmkommission ein, die zu einem die Sendung grundsätzlich befürwortenden Resultat kam. Die Schlussfolgerungen der Kommission übernahm der Bundesrat in seiner Antwort vollumfänglich:

«Grundsätzlich stellte sich die Kommission auf den Boden, diese Fernsehsendung sei an sich zu begrüssen und könne nicht beanstandet werden; es wäre aber doch zu empfehlen, dass Sendungen über derart heikle Fragen wie Prostitution, Abtreibung, Geburtenkontrolle am Fernsehen eingehender vorbereitet, gründlicher behandelt werden und zu einer Zeit verbreitet werden, zu der üblicherweise Kinder das Fernsehprogramm nicht mehr verfolgen.»

Nonkonformismus macht Schule

Damit war der erste Versuch abgewendet, auf parlamentarischem Weg auf die Konzessionsbehörde einzuwirken und die Programmfreiheit des Fernsehens einzugrenzen. Das bundesrätliche Ja zu Sendungen mit heissen, umstrittenen Themen wurde gestützt durch das eindeutige Votum der nationalen Programmkommission und setzte für die künftige Programmarbeit ein positives Zeichen. Auch die mahnende Empfehlung des Bundesrates, künf-

tig im Interesse einer gründlicheren, umfassenderen Behandlung solcher Themen einer Sendung genügend Zeit einzuräumen, bedeutete keinerlei Einschränkung, sondern konnte durchaus auch von der Fernsehdirektion akzeptiert werden.

Das galt allerdings nicht für Brodmann. Im Gegenteil, gerade mit der Kurzform des Magazinbeitrags und der pointierten Darstellung konnte eine besondere, nicht unerwünschte provokative Wirkung erzielt werden. Daraus ergab sich teilweise der Erfolg des kritisch-satirischen «Freitagsmagazins», war dann aber auch Anlass für sich mehrende kritische Einwände aus der politischen Öffentlichkeit. Der angriffig-provokatorische Tonfall des Magazins wirkte sich in der Folge aber auch auf andere Sendungen im Informationsbereich aus. Damit reagierten die Fernsehjournalisten auch auf den von einzelnen Medienkritikern immer wieder erhobenen Vorwurf der Spannungslosigkeit und Langeweile bei der Behandlung schweizerischer Themen. Als Vorbild hingestellt wurden das deutsche Fernsehen und der Mut, mit dem dieses innenpolitische Themen anging und kritisch artikulierte. Dass das von einem Teil der politischen Öffentlichkeit als monopolistisch betrachtete Schweizer Fernsehen nur Meinungen verbreiten oder höchstens aufeinanderprallen lassen sollte, statt selbst Meinungen zu formulieren, wurde von dieser Medienpresse als Leisetreterei oder Profillosigkeit disqualifiziert. Man verlangte von den Fernsehmachern immer wieder Kritik, Opposition um jeden Preis – aber, ohne dies auszusprechen, Kritik und Opposition im Sinne des Nonkonformismus. Oder eben: Die Artikulation von Probelemen in linker Optik.

Die Forderungen blieben nicht ungehört und wirkten in die einzelnen Redaktionen und Programmbereiche des Fernsehen hinein. Gesellschaftspolitische oder sonstwie brisante Themen rückten in den Vordergrund. Verständlicherweise wurde bei kontroversen Gegenständen das Prinzip der strengen Ausgewogenheit mitunter verlassen, kam in der Gesamtanlage eines Beitrags vermehrt die meinungsmässige Präferenz des Gestalters zum Ausdruck – meist eher links von Positionen des Establishments angesiedelt.

Ganz allgemein brachte aber das bewegte Klima des Wandlungsprozesses der 60er-Jahre den Journalisten in eine – für die damalige politische Landschaft – von vornherein eher fortschrittliche, progressive Position. Dadurch geriet er unversehens in Gegensatz zu Kräften, die bewahren, konsolidieren und erhalten wollten. Das berufsbedingte Misstrauen gegenüber der Macht und Institutionen, die Macht verkörpern, dazu die Vorliebe, gerade das Unbeachtete, Seltene, Ungewöhnliche aufzuspüren und darzustellen – sie führten zu Beiträgen, die wenigstens publizistisch jenen gesellschaftlichen Gruppen eine Stimme verliehen, die keine Macht hatten, aber vielleicht Argumente. Damit aber begab sich der Journalist in die Gefahr, dass sein Tun zum Kreuzzüglertum, sein kritisches Verhalten zur ideologisch bestimmten Polemik wurden.

So kam es in jenen späten 60er-Jahren vereinzelt zu redaktionellen Beiträgen, die Anlass waren zu Konflikten zwischen dem Medium und einem Teil der politischen Öffentlichkeit. Alarmiert durch die massive Ausbreitung des Fernsehens und die immer stärker wachsende Möglichkeit der Beeinflussung der politischen Meinungsbildung, zeigte sich ein Teil der politischen Öffentlichkeit zunehmend kritischer und aufmerksamer für die Art und Weise, wie das Fernsehen den Informationsauftrag wahrnahm. Meinungsbetonte Sendungen, kritische Darstellung von Sachverhalten, aber auch Fehlleistungen der Programminstitution wurden bei establishment-nahen Kreisen zum Paradigma für Manipulation, Einseitigkeit, politische Tendenz, Subversion, Setzung falscher Prioritäten. Unverhältnismässigkeit bei der Beachtung gesellschaftlicher Minderheiten, Behörden- und Wirtschaftsfeindlichkeit, Negierung positiver Vorgänge in unserer Gesellschaft, Oberflächlichkeit, Absenz journalistischer Qualität – solche Vorwürfe steigerten die Spannung zwischen Medium und institutionalisierter Öffentlichkeit. Auf dem Weg parlamentarischer Vorstösse wurde jetzt der Ruf nach verstärkter Kontrolle erhoben.

Medienstreit im Bundeshaus

Es kam zu den zwei grossen Fernsehdebatten, die 1967 und 1971 im Parlament geführt wurden. Im Mittelpunkt standen Forderungen nach einer verfassungsrechtlichen Einbindung von Radio und Fernsehen sowie Fragen und Probleme der Programmfreiheit. Vor allem von bürgerlicher Seite wurde immer wieder betont, die elektronischen Medien Radio und Fernsehen entwickelten sich infolge ihres grossen Einflusses auf die öffentliche Meinungsbildung und wegen ihres Monopolcharakters zu Zentren der Macht. So wie bei anderen Machtfaktoren im Staat brauche es eine demokratischen Kontrolle, damit die Strukturen transparent blieben und die Medien sich nicht zu einem Staat im Staat entwickelten.

Die meisten Interpellationen in der nationalrätlichen Frühjahrsdebatte 1967 rügten, es fehle die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für eine Gesetzgebung über Radio und Fernsehen. Angesichts ihrer Bedeutung für die politische Willensbildung sei dies eine schwerwiegende Lücke in unserer Rechtsordnung. Zu verhindern sei weiter, dass die sogenannte «blaue Presse» – die «Weltwoche» und die «Züri-Woche» – ihren Einfluss auf Radio und Fernsehen weiter ausbaue.

Ausgelöst hatte die parlamentarische Debatte ein Interview der «Weltwoche» mit Nationalrat Walter König, das eine Pressekampagne auslöste. König hatte seine Sorge um die Einhaltung der Programmfreiheit von Radio und Fernsehen seitens des Bundesrates zum Ausdruck gebracht. Als Mitglied des SRG-Zentralvorstandes hatte er Kenntnis erhalten von einer am 27. Juni 1966 erfolgten Aussprache zwischen vier Mitgliedern des Bundesrates und einer Delegation der SRG; die letztere hatte ursprünglich nach Möglichkeiten gesucht, die Bundesräte vermehrt an allgemein orientierenden Sendungen von Radio und Fernsehen zu beteiligen. Königs Sorge, später auch in einer Interpellation formuliert, galt aber den bei diesem Treffen erhobenen bundesrätlichen Anklagen gegen Fernsehen und Radio, im besonderen gegen das Deutschschweizer Fernsehen und eine bestimmte Sendung des Radios. Darauf bezog sich auch die Antwort der Regierung auf Königs Interpellation: «Ohne dass sich der Bundesrat in das Programmschaffen im einzelnen einmischen will, da für dieses die Zuständigkeiten in der Konzession klar geordnet sind, zeigte die Aussprache vom 27. Juni 1966 doch eindeutig, dass gewisse Sendungen oder Sendegattungen sowie einzelne Mitwirkende den Richtlinien von Art.13 der Konzessionsbestimmungen nicht im gewünschten Masse gerecht zu werden vermochten.» (Ausführliche Fassung des Art.13 am Schluss des Beitrages)

Auch wenn das Treffen aus anderen Gründen einberufen worden war – in der Öffentlichkeit setzte sich das Bild fest, der Bundesrat habe die SRG-Spitzen zu sich zitiert, um sich über Verstösse gegen die Konzessionsbestimmungen zu beschweren. Entsprechend genüsslich walzte die «blaue Presse» den Anlass aus.

Die Debatte in der Frühjahrsession 1967 – mit sechs Interpellationen und Postulaten zu Radio und Fernsehen – zeigte deutlich, wie sehr die beiden elektronischen Medien inzwischen in den Vordergrund des parlamentarischen Interesses gerückt waren. Auch nach der Debatte häuften sich die Vorstösse, nahm die Nervosität zu. Ab 1970 sammelten sich 15 Postulate, Interpellationen und Kleine Anfragen an, von denen einige ausserhalb der grundsätzlichen Diskussion behandelt werden konnten, weil sie rein sachbezogene Inhalte hatten. Die Debatte der Sommersession 1971 beherrschten also vor allem jene Eingaben, die Fragen der Programmfreiheit der Radio- und Fernsehmitarbeiter, die Art und Weise der Informationssendungen, den kommenden Verfassungsartikel und die Beziehungen zwischen Bundesrat und SRG im Visier hatten.

In den meisten Voten, aber auch in der Antwort des Bundesrates kam deutlich zum Ausdruck, dass die Monopolsituation von Radio und Fernsehen der Freiheit der Meinungsäusserung durch einzelne Mitarbeiter eine andere Bedeutung verleiht als den Journalisten bei der Presse. Sei eine Stellungnahme bei Radio und Fernsehen einseitig und würden nicht auch Gegenpositionen dargestellt, so missbrauchten die elektronischen Medien die Freiheit, die ihnen das Monopol einräumt – ein Vorwurf, den verschiedene Votanten vor allem gegen

das Fernsehen erhoben. Dabei zeichneten sich allerdings deutliche Unterschiede zwischen der bürgerlichen und der sozialdemokratischen Haltung ab. Forderte die Linke in der Sommersession 1971 möglichst viel Freiheit für Programmschaffende, so betonten Bürgerliche die Notwendigkeit einer Kontrolle – zwar nicht der Institution, aber der einzelnen Mitarbeiter. Die elektronischen Medien seien Grossmächte im Kleinstaat, und diese «Vierte Gewalt» müsse im Griff der Öffentlichkeit bleiben.

In seiner Antwort wies der zuständige Bundesrat Roger Bonvin darauf hin, sowohl Artikel 13 der Konzessionsbestimmungen als auch die internen Richtlinien der SRG vom 13. 9. 1968 trügen einem massgebenden Teil der öffentlichen Kritik bereits Rechnung.

«An Vorschriften und Richtlinien fehlt es nicht. Soweit politische Sendungen zu berechtigter Kritik Anlass gaben, lag dies eher an der zu wenig konsequenten Beachtung der geltenden Vorschriften.»

Gleichzeitig verschwieg Bonvin aber nicht, dass eine wirksamere Ausübung der von der Konzessionsbehörde erwarteten Aufsichtspflicht überprüft werden müsse.

In verschiedenen Vorstössen wurde den Informationssendungen des Fernsehens vorgeworfen, es werde lautstarken, aber verschwindend kleinen Minderheiten ein Platz eingeräumt, der in keinem Verhältnis zu ihrer Bedeutung stehe und «dem gesunden Volksempfinden» geradezu widerspreche. Snobistische Willkür herrsche auch in der Auswahl der Themen und der Zeit, die man ihnen einräume. Es werde einseitig selektiv und gelegentlich auch tendenziös kommentiert.

In seiner Antwort fragte Bundesrat Bonvin, ob Objektivität wirklich darin bestehe, Minderheiten nicht zu Wort kommen zu lassen? In einer Demokratie sollten auch Minderheiten gehört werden, in welchem Umfang, sei eine Frage des Masses, wobei auch dem Hörer und Zuschauer eine gewisse Toleranz zugemutet werden dürfe. Eine sehr liberale Auffassung!

Breitseite der SVP

So breitgefächert die nationalrätliche SRG-Debatte von 1971 war – grosse Wellen warf sie nicht. Die Voten folgten den schon bekannten Linien des Links-Rechtsspektrums, ohne sich wesentlich zu verhärten. Vor allem wurde immer wieder der in Ausarbeitung befindliche Verfassungsartikel beschworen, von dem man sich eine Klärung der wichtigsten offenen Fragen erhoffte.

Die beiden Debatten von 1967 und 1971 wirkten eher wie ein Vorspiel zur nationalrätlichen Frühjahrsdebatte 1972. Hier feuerte die SVP eine Breitseite gegen Radio und Fernsehen ab – in Form des von 108 Nationalräten unterzeichneten Postulates Akeret, das im gleichen Wortlaut mit den Unterschriften von 21 Ständeräten als Postulat Krauchthaler auch im Ständerat eingereicht wurde. Es war begleitet von einer ausführlichen Begründung mit zum Teil schwerwiegenden Vorwürfen zur Art und Weise, wie das Fernsehen (besonders das Fernsehen DRS inklusive die damals noch direkt der Generaldirektion der SRG unterstellte «Tagesschau») die Erfüllung seiner Informationspflicht wahrnehme. Gerügt wurden die «willkürlichen Interpretationen der Konzessionsbedingungen und SRG-Vorschriften, Selbstherrlichkeit der unteren Stellen, Mangel an Sachkunde und Verletzung journalistischer Grundregeln». Weiter heisst es:

«Man hatte in den letzten Jahren oft den Eindruck, dass eine Opposition, die nicht mit Steinen um sich wirft, nicht Tramschienen besetzt, nicht das 'Establishment', die herrschende Gesellschaftsordnung bekämpft und verunsichert, für das Fernsehen nicht interessant ist.»

Der Bürger habe – nach dem Grundsatz des *audiatur et altera pars* (Anhören der Gegenseite) – ein Recht auf objektive Information, die dem politischen und gesellschaftlichen Pluralismus unseres Staates, der Vielfalt der politischen Meinungen und Standorte in unserem Volke gerecht werde.

«Die feststellbare Tendenz, das Fernsehen dazu zu missbrauchen, unsere Gesellschaft mit einseitiger politischer Zielrichtung umzufunktionieren, ist entschieden abzulehnen.»

Als Beweis für solche «Feststellungen» diente eine 34 Seiten starke Dokumentation mit zahlreichen ausführlich analysierten Beispielen, herausgegriffen aus einer Vielzahl von Sendungen und einzelnen Magazinbeiträgen. Diese Einzelfälle sollten nun die angebliche permanente Linkstendenz des Fernsehens augenscheinlich machen.

Ein europaweites Problem

Dass sich bei solcher Fokussierung auf eine Problemlage vereinzelte Ausschläge in dieser Richtung finden würden, liegt auf der Hand. Der SVP-Vorstoss gehörte aber zu einem gesellschaftspolitischen Prozess, der keineswegs auf die Schweiz beschränkt blieb. Der Bayerische Rundfunk und manche weitere ARD-Anstalt, der ORF, die BBC und andere gerieten in diesen Jahren ins Schussfeld politischer Kreise, mussten sich der Einseitigkeit in der Berichterstattung und des Missbrauchs ihres Monopols bezichtigen lassen. Diese Vorgänge hatten einen gemeinsamen Nenner: Sie gehörten zum Prozess der Integration des sehr schnell an politischer Bedeutung gewachsenen Fernsehens in die bestehende Gesellschaft. Die weltweite Verunsicherung bestehender Herrschaftspositionen durch eine Infragestellung, die bis zu Aggression und Gewalt führte, trug das ihre zur Auseinandersetzung um das Wirken der Massenmedien bei und hatte den Ruf nach verstärkter Kontrolle zur Folge.

So auch in der Schweiz. Bei den verantwortlichen Trägern der SRG und gerade auch bei den Programmschaffenden war die Notwendigkeit einer vernünftigen Aufsicht unbestritten. Die Bedenken galten der Gefahr, dass staatliche Organe diese Kontrollfunktionen übernehmen würden, ohne die Öffentlichkeit dabei als Ganzes mit einzubeziehen.

Dass diese Funktionen im Rahmen einer Demokratie nicht konfliktfrei ausgeübt werden können, liegt im Wesen des Fernsehens: Der Zwang zum Bild schränkt die Forderung nach Vollständigkeit ein und relativiert damit ein entscheidendes Element der Objektivität. Nach Ulrich Saxer bringt sich das Fernsehen auch in Konfliktsituationen, wenn es seine Aufgabe wahrnimmt, die Anpassung des Landes an die Zukunft und die Entwicklung von Alternativen zu bestehenden Lösungen dokumentierend und kommentierend zu begleiten: Hier kommt es unvermeidlich zu gewissen Konflikten mit bestehenden Meinungs- und Herrschaftspositionen.

Ruf nach einem Fernsehrat

Die massiven Vorwürfe in der Begründung des SVP-Postulats mündeten in den Vorschlag, für eine effizientere Kontrolle der Programme ein Amt für Nachrichtenübermittlung zu schaffen. Ihm sollte ein Konsultativorgan, ein sogenannter Fernsehrat zur Seite stehen; dessen ständiger Sekretär hätte gewissermassen die Funktion eines Ombudsmannes wahrgenommen. Ganz bedenklich – und die Programmfreiheit auf schwerwiegende Weise in Frage stellend – aber war die zusätzliche Forderung, bei Sendungen mit «heissen» Themen sollten noch im Planungsstadium durch Hearings der Fernsehredaktoren mit dem Fernsehrat die grössten Missgriffe und Abweichungen von der Objektivität verhindert werden – ein wahrhaft ungeheuerlicher Angriff auf die geistige Freiheit in einem demokratischen Staat! Die SRG musste nun auf die schwerwiegenden SVP-Anschuldigungen reagieren. Sie bestellte eine Kommission mit kompetenten Persönlichkeiten wie Obergerichter Gastone Luvini, einem Mitglied der Nationalen Programmkommission, weiter dem späteren Bundesrat Willi Ritschard, damals Regierungsrat des Kantons Solothurn und Vorstandsmitglied der Radio- und Fernsehgesellschaft DRS, sowie Stefan Sonder, Jugendanwalt und Untersuchungsrichter und Präsident der Cumünanza Radio e Televisiun. Aufgabe der sogenannten Kommission Luvini war es, die verschiedenen Beschwerdepunkte zu untersuchen und dabei auch meine Stellungnahme als damaliger Fernsehdirektor sowie eine entsprechende Replik des SVP-Pressedienstes mit einzubeziehen und dann der Generaldirektion der SRG einen Be-

richt vorzulegen. Die Kommission schloss ihre umfangreichen Erhebungen mit einem 300-seitigen Bericht ab. In den Schlussfolgerungen wird erklärt, die Zahl der im SVP-Dokument angegriffenen und konkret bezeichneten Sendungen und Beiträge sei im Verhältnis zur Gesamtzahl der entsprechenden Sendungen und Beiträge verschwindend klein. Vor allem aber wurde nur ein kleiner Teil der von der SVP-Dokumentation kritisierten Beiträge ebenfalls beanstandet.

Im Parlament waren die Meinungen gespalten. Die bürgerliche Seite unterstützte im allgemeinen die Stossrichtung des Postulates, legte aber das Schwergewicht auf die Hebung der Qualität der Sendungen durch bessere Ausbildung der Mitarbeiter. Sozialdemokratische, vereinzelter CVP-Räte und die Mehrheit der Landesringfraktion wandten sich hingegen zum Teil vehement gegen die in der SVP-Dokumentation erhobenen Beschuldigungen – diese würden die Fernsehmitarbeiter geradezu lähmen und so zu einer Senkung des Qualitätsniveaus führen. Auch in den Forderungen nach einer verstärkten Kontrolle sah man Gefahren für die Freiheit der Programmgestaltung. Schliesslich wurde das Postulat in einem halbleeren Nationalratssaal mit 71:32 Stimmen überwiesen.

Der Bundesrat gab sich in seiner schriftlichen Antwort zurückhaltend. Auf die Kritik der SVP-Dokumentation ging er nicht ein, sondern verwies auf den Luvini-Bericht und erwähnte die bestehenden Bestimmungen der Konzession, die klare Vorgaben für die Gestaltung der Sendungen enthielten. Er teilte ferner die Auffassung des Postulanten, dass sich die Massenmedien nicht zu einem Staat im Staat entwickeln dürften.

Vor allem aber hebt die Antwort die bevorstehende Erarbeitung eines neuen Radio- und Fernsehartikels der Bundesverfassung hervor. Dieser solle nach einem breiten Vernehmlassungsverfahren den Räten vorgelegt werden und würde die Möglichkeit schaffen, wesentliche Punkte des Postulats einzubeziehen. In diesem Sinn nahm es der Bundesrat entgegen.

So gipfelte auch die Fernsehdebatte des Jahres 1972 in der Erwartung eines neuen Verfassungsartikels, der zur Lösung aller Probleme hochstilisiert wurde. Direkte Auswirkungen in Form konkreter Massnahmen hatten die parlamentarischen Auseinandersetzungen nicht. Der für die programmliche Gestaltungsfreiheit wohl gefährlichste Vorstoss – die Schaffung eines Fernsehrats mit einem Sekretär als Ombudsmann und die erwähnte Vorzensur bei «heissen» Themen – hatte keine weiteren Folgen und blieb eine Wunschvorstellung der SVP. Die von Nationalrat Walter Hofer inspirierte Schweizerische Fernseh- und Radiovereinigung SFRV, der sogenannte Hofer-Club, war als selbsternanntes Beaufsichtungsorgan der Radio- und Fernsehsendungen zu wenig institutionell verankert, als dass sie für uns Medienschaffende ein die Programmarbeit blockierendes Ärgernis hätte bilden können.

Die Vorstösse der SVP sensibilisierten jedoch die Öffentlichkeit in hohem Mass für Verletzungen der Konzessionsbestimmungen. Das zeigte sich beispielsweise drei Jahre später bei einer Sendung über Soldaten- und Kasernenkomitees, zu der 76 Beanstandungen eingingen. Das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement EVED liess die Sendung untersuchen und sprach in der Folge zum ersten Mal eine Konzessionsverletzung aus. (Mehr dazu im Beitrag «Die erste Konzessionsverletzung» von Armin Walpen auf Seite ...)

Bedrohte Programm- und Gestaltungsfreiheit

Probleme für die eigentliche institutionelle Programm- und Gestaltungsfreiheit drohten aber von einer ganz anderen Seite: von dem viel beschworenen und schliesslich nach einer breit angelegten Vernehmlassung von der Bundesversammlung verabschiedeten Text zu einem Verfassungsartikel 36 quater für Radio und Fernsehen, der im September 1976 dem Volk zur Abstimmung vorgelegt werden sollte. Was uns Fernsehschaffende zutiefst beunruhigte, waren die überladenen und fast beliebig interpretierbaren Programmvorschriften des Abschnitts 4. (Die vollständige Fassung der Abstimmungsvorlage findet sich am Schluss des Beitrages.)

Im Prinzip handelte es sich hier um eine Gesetzesmaterie, die in einer Verfassung ohnehin fehl am Platz war. Fruchtbare Auseinandersetzungen um Inhalte von Sendeleistungen waren vorzuziehen; davon hatten die Diskussionen im Parlament einen Vorgeschmack gegeben. Auch wenn die zuständigen SRG-Instanzen – Zentralvorstand, Generaldirektion und die Vorstände der Mitgliedsgesellschaften – dem Artikel trotz gewissen Vorbehalten zugestimmt hatten, wurde mir als damaligem Fernsehdirektor klar: Der Widerstand musste nun von der Basis, von der Seite der Programmschaffenden her entwickelt werden. In zahlreichen Pressepublikationen, in Podiumsgesprächen und kontradiktorischen Parteiversammlungen wies ich darauf hin, es sei in der Vorlage, die zur Abstimmung komme, so wenig vom Wagnis der Freiheit die Rede, dass man sich des Eindrucks nicht erwehren könne, das Unbehagen einzelner Parlamentarier über bestimmte Informationsleistungen des Fernsehens habe den Verfassungstext mitformuliert.

Im Gegensatz zu den Forderungen der Sozialdemokratischen Partei sei ich aber der Meinung, die Freiheit der einzelnen Programmschaffenden könne nicht verfassungsmässig verankert werden, weil dies jede Verantwortungshierarchie untergrübe. Warum aber diese Freiheit nicht der Institution zubilligen, wie dies der Bundesrat in seinem Vorentwurf unmissverständlich getan hatte? Weiter argumentierte ich, ein Verfassungsartikel müsse knapp und klar sein und sich weitgehend auf die Kompetenznorm beschränken, weiter auf jeden Versuch verzichten, programmliche Reglementierungen vorzunehmen – wie dies jetzt in erschreckendem Ausmass der Fall sei.

Was aber lag jetzt vor? Eine partielle und damit unvollständige Formulierung des Programmauftrags, eingengt auf die Informationsleistung. Aber kein Wort vom kulturellen Auftrag, nichts von der Bildungsaufgabe, nichts von der Entlastungsfunktion durch Unterhaltung – Aktivitäten, die immerhin im bisherigen Artikel 13 der Konzessionsbestimmungen knapp und umfassend formuliert waren.

Und was bedeuteten Formulierungen wie «die Interessen der Kantone zu berücksichtigen»? War die Versorgung mit Radio- und Fernsehprogrammen gemeint oder ging es um programmliche Interessen? Diffuse Begriffe wie die viel diskutierten Adjektiva «objektiv» und «ausgewogen» konnten manche Sendeleistungen massiv erschweren oder gar verunmöglichen. Weshalb setzte man an ihre Stelle nicht klarere, konkretere, schlichtere Begriffe wie «Sachlichkeit» oder «Wahrhaftigkeit» – Begriffe, die zum unabdingbaren Instrumentarium jeder journalistischen Leistung gehören? Und was hiess in Absatz 4, lit c: «Die Programme haben das Verständnis für die Anliegen der Gemeinschaft zu fördern»? Was sind Anliegen? Der Wunsch nach Bildung, nach einer Zweitwohnung in einem Feriengebiet, nach Sicherheit, nach einem Auto? Wer formuliert diese Anliegen, die zu fördern sind? Und was heisst «Gemeinschaft»? Die Summe aller Schweizer? Wer gehört dazu, wer allenfalls nicht? Etwa die Fremdarbeiter oder die Marxisten, die unsere Gesellschaftsordnung umstossen wollen? Und wenn doch auch diese dazu gehören: Welcher Art sind ihre Anliegen, die es zu fördern gilt? Bekommt nicht der Schlusssatz, wonach «im Rahmen dieser Richtlinien die freiheitliche Gestaltung der Programme gewährleistet» sei, angesichts derart ungesicherter und verschieden interpretierbarer Begriffe einen reinen Alibicharakter?

So fragte ich in vielen Referaten die jeweiligen Zuhörer, so auch die Delegiertenversammlung der Freisinnig-Demokratischen Partei des Kantons Graubünden, die am 21. August 1976 noch vor der schweizerischen Partei über den Verfassungsartikel entschied. Nach meinem Referat fasste sie mit 48:10 Stimmen die Nein-Parole – im Gegensatz zur gesamtschweizerischen FDP, welche die Vorlage befürwortete.

Mit dem 26. September 1976 und der Verwerfung des Verfassungsartikels ging wohl eine der schwierigsten Phasen unserer Fernsehgeschichte zu Ende. Als Programmdirektor Fernsehen DRS gab ich am Abend des Abstimmungssonntags in der «Tagesschau» folgende Erklärung ab:

«Es wäre falsch, von Siegern und Besiegten zu sprechen, Auch jene Medienschaffenden, die dem Artikel skeptisch gegenüberstanden, waren doch mit den Befürwortern einig, dass es einer rechtlichen Regelung von Radio und Fernsehen in unserem Lande bedarf. Sie werden daher aus dem heutigen Nein, in welchem auch ein gewisses Vertrauen in die Programmleistungen von Radio und Fernsehen mitschwingt, keinen Freibrief ableiten, sondern dieses Resultat als Ansporn zu noch besseren Leistungen betrachten.

Es geht jetzt um dreierlei:

1. Das oft emotionell aufgeladene Verhältnis zwischen der SRG und einem Teil der politischen Öffentlichkeit zu versachlichen;
2. Einen neuen Vorschlag für einen Verfassungsartikel auszuarbeiten, der einfach und überschaubar ist und sich weitgehend darauf beschränkt, dem Bund die Kompetenzen zu geben, die organisatorische und programmliche Seite von Radio und Fernsehen in einem Gesetz zu regeln;
3. Ein Ausführungsgesetz zu schaffen, das bei der Vorlage des neuen Verfassungsartikels in den Grundzügen dem Stimmbürger bekanntgemacht werden kann und in dem etwas zu spüren sein müsste von jenem freiheitlichen Geist, der unserer Demokratie entspricht.»

Es dauerte ganze acht Jahre, bis das Volk von neuem aufgerufen wurde, sich für einen Verfassungsartikel für Radio und Fernsehen zu entscheiden. Der Text, frei von fragwürdigen interpretierbaren Geboten, lautete jetzt:

Art.93 Radio und Fernsehen

1. Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes.
2. Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.
3. Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung sind gewährleistet.
4. Auf die Stellung und Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, ist Rücksicht zu nehmen.
5. Programmbeschwerden können einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vorgelegt werden.

Zu diesem Verfassungstext, der die Aufgaben von Radio und Fernsehen überlegen, in freiheitlichem Geist und in klarer, würdiger Sprache festschreibt, durften sich die Programmschaffenden der beiden Medien voll und ganz bekennen. Auch die geringste Annäherung an ein «Staatsfernsehen» war mit ihm gebannt. Der Souverän stimmte am 2. Dezember 1984 mit 1'002'000 Million Ja- gegen gegen 456'000 Neinstimmen und allen Ständen zu.

Das auf diesem Text basierende «Bundesgesetz über Radio und Fernsehen» trägt das Datum vom 21. Juni 1991 und trat am 1. April 1992 in Kraft. Es umschreibt in den zuständigen Artikeln Inhalt und Erfüllung des Programmauftrags umfassend, kompetent und in liberalem Geist. Damit bietet es für die Programmschaffenden ein sicheres Fundament.

Anhang 1

145.11 Art.13 der SRG-Konzession

Der Bundesrat hat bereits im Jahre 1931 in der ersten Radiokonzession an die SRG Programmrichtlinien festgelegt, die dieses Massenmedium in den Dienst der Allgemeinheit stellten. Im wesentlichen handelte es sich um Bestimmungen für die Benützung der elektrischen und radioelektrischen Einrichtungen der PTT-Betriebe zur öffentlichen Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen. Diese Richtlinien sind – ergänzt und abgeändert – noch heute in Art.13 der SRG-Konzession erhalten. Die SRG SSR hat diese Bestimmungen in internen Erlassen präzisiert und zur Grundlage ihrer Programmpolitik gemacht.

Artikel 13

¹ Die von der SRG verbreiteten Programme haben die kulturellen Werte des Landes zu wahren und zu fördern und sollen zur geistigen, sittlichen, religiösen, staatsbürgerlichen und künstlerischen Bildung beitragen. Sie haben eine objektive, umfassende und rasche Information zu vermitteln und das Bedürfnis nach Unterhaltung zu befriedigen. Die Programme sind so zu gestalten, dass sie den Interessen des Landes dienen, die nationale Einheit und Zusammengehörigkeit stärken und die internationale Verständigung fördern. Die Kurzwellensendungen sollen die Bindungen zwischen den Auslandsschweizern und der Heimat enger gestalten und die Geltung der Schweiz im Ausland fördern.

² Sendungen, welche geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz zu gefährden, sind unzulässig. ³ Niemand besitzt einen Anspruch auf die Verbreitung bestimmter Werke und Ideen durch Radio und Fernsehen oder auf die Benützung des Materials und der Einrichtungen der SRG. Das gleiche gilt für das Material und die Einrichtungen, welche die PTT-Betriebe der SRG gemäss dieser Konzession zur Verfügung gestellt haben.

⁴ Die Konzessionsbehörde kann die Sendung behördlicher Erklärungen anordnen.

⁵ Die SRG ist verpflichtet, dringliche polizeiliche Bekanntmachungen und behördliche Alarmmeldungen auszusenden, sowie die Öffentlichkeit über Erlasse, deren Bekanntmachung im ausserordentlichen Verfahren erfolgt (Art.6 des Rechtskraftgesetzes vom 12. März 1948) zu informieren.

Diesem Programmauftrag liegt die Auffassung zugrunde, dass wegen der Bedeutung von Radio und Fernsehen zwingende Rahmenvorschriften unerlässlich sind. Im Gegensatz zur Presse, deren privatwirtschaftliche Struktur und Vielfalt bisher als ausreichender Garant für die freie Meinungsbildung betrachtet werden, ist es bei Radio und Fernsehen das aus technischen und finanziellen Gründen eng begrenzte Angebot, welches die Programmauflagen rechtfertigt. (Aus dem Begleittext zur Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1981 über den Radio- und Fernsehartikel

Anhang 2

Abstimmungsvorlage 1976

1. Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist Sache des Bundes.
2. Der Bund kann für die Verbreitung von Programmen Konzessionen erteilen. Er betraut mit der Schaffung und Verbreitung der Programme eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts, die im Rahmen der Gesetzgebung autonom sind.
3. Radio und Fernsehen werden für die Allgemeinheit nach den Grundsätzen eines freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaates eingerichtet und betrieben. Die Interessen der Kantone sind zu berücksichtigen.

4. Die Programme haben insbesondere
 - a. eine objektive und ausgewogene Information sicherzustellen;
 - b. die Verschiedenheit der Meinungen angemessen zum Ausdruck zu bringen;
 - c. das Verständnis für die Anliegen der Gemeinschaft zu fördern;
 - d. die Eigenart der Sprachgebiete und Landesteile darzustellen;
 - e. die kulturelle und soziale Vielfalt zu berücksichtigen;
 - f. die Achtung vor der Persönlichkeit und vor der religiösen Überzeugung zu wahren.

Im Rahmen dieser Richtlinien ist die freiheitliche Gestaltung der Programme gewährleistet.

5. Auf Stellung und Aufgabe anderer Kommunikationsmittel, vor allem der Presse, ist Rücksicht zu nehmen.
6. Das Gesetz schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz.