

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

Die erste Verurteilung wegen Konzessionsverletzung

Im Jahre 1976 wurde das Fernsehen DRS erstmals und mit grossem Nachhall wegen Konzessionsverletzung verurteilt. Der Vorgang steht im Zusammenhang mit den Auseinandersetzungen um die publizistische Unabhängigkeit, die Guido Frei in seinem Beitrag zu diesem Buch darstellt. Der sündige Redaktionsleiter hiess Peter Schellenberg; zwölf Jahre später (1988), wurde er Fernsehdirektor. Der für Klagen zuständige Bundesbeamte hiess Armin Walpen; 20 Jahre später wurde er Generaldirektor der SRG SSR idée suisse und damit Schellenbergs direkter Vorgesetzter. Die Konzessionsbehörde wurde deshalb bemüht, weil es eine Unabhängige Beschwerdeinstanz, wie sie Arthur Hänsenberger in seinem Buchbeitrag beschreibt, noch nicht gab.

Für den jungen Departementsjuristen Armin Walpen war der Tatbestand keineswegs eindeutig. Was aber tun, wenn der Departementsvorsteher höchstpersönlich eine Konzessionsverletzung festgestellt haben möchte?

Ein Lehrstück in Polit-Taktik

Von Armin Walpen

Die trockenen Fakten vorneweg: Am 16. Oktober 1975 strahlte das Fernsehen DRS in der Sendung «Bericht vor 8» einen 15-minütigen Beitrag über «Soldaten- und Kasernenkomitees» aus. Darin hatte diese Bewegung Gelegenheit, ihr Selbstverständnis als «gewerkschaftliche Kämpfer zur Verbesserung der Stellung der Soldaten» sowie als Vorreiter «für mehr Demokratie in der Armee» darzustellen. In der Folge gingen 76 Programmbeschwerden ein, die im Wesentlichen armeefeindliche Aussagen und Tendenzen rügten. Nach Vorbehandlung durch die SRG wurden zehn Einsprachen aufrecht erhalten, die schliesslich vom Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement EVED als Aufsichtsbeschwerden behandelt wurden. Mit Verfügung vom 20. April 1976 stellte das Departement fest, die SRG habe die Vorschriften über Objektivität und Ausgewogenheit verletzt, weil der Beitrag für eine Organisation «die teilweise rechtswidrige Züge aufweist» Propagandawirkung entfaltet habe.

Rückblende: 7. Januar 1974. Ohne praktische Erfahrung als Jurist und bar jeglicher Kenntnisse über Radio und Fernsehen beginne ich meine berufliche Laufbahn als juristischer Mitarbeiter im Radio- und Fernsehdienst des Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartements (EVED). Auf einer etwas höheren Ebene tritt zum gleichen Zeitpunkt Willi Ritschard sein Amt als Bundesrat und Vorsteher dieses Departements an. Der erst vor kurzem geschaffene Dienst für Radio und Fernsehen wird von einem älteren, bereits dem Pensionsalter zuneigenden Beamten im Rang eines wissenschaftlichen Beraters geleitet. Dass er die Aufsicht über Seilbahnen ausgeübt hat, prädestiniert ihn offenbar zur Beschäftigung mit dem Rundfunk im Zeichen des aufkommenden Kabelfernsehens, hatte er es doch schon bisher sowohl mit Konzessionen als auch mit Kabeln zu tun. Darüber hinaus fehlt offensichtlich das medienbezogene Know-how, was im übrigen nicht weiter verwunderlich ist. Bis anhin erledigte nämlich die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG der Einfachheit halber gleich noch auch die Aufgaben der Bundesverwaltung. Sie bereitete die Äusserungen und

Entscheide der Landesregierung vor und lieferte pfannenfertige Rezepte für die Beantwortung von parlamentarischen Vorstössen.

Lehr- und Wanderjahre

Im Rückblick (und aus einer andern Funktion heraus) frage ich mich manchmal, ob diesen idyllischen Zeiten nachzutrauern ist. Von den Ergebnissen her gut und jedenfalls effizient war das damals praktizierte System, wenn auch dem Prinzip der Staatsunabhängigkeit nicht gerade in seiner reinsten Form nachgelebt wurde. Nun - man bewegte sich in einem juristischen Vakuum. Das war Anlass genug für die Bestrebungen, in einem zweiten Anlauf dem audiovisuellen Bereich eine verfassungsrechtliche Grundlage zu geben – ein Versuch, der dann 1976 in der Volksabstimmung scheitern sollte. Auf den Zusammenhang dieser Abstimmung mit der ersten Konzessionsverletzung wird zurückzukommen sein.

Und noch eine Reminiszenz: Als ich 1988 – nach schliesslich in drittem Anlauf geglückter Verfassungsabstimmung und weit gediehener Vorarbeit für das Gesetz – den Radio- und Fernsehdienst in Richtung Tages-Anzeiger AG verliess, zählte der Bereich acht Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Heute verfügt das Bundesamt für Kommunikation, das BAKOM, allein für diesen Bereich über 25 Stellen.

Zurück zum Beginn meiner Aufsichtstätigkeit im EVED: Meiner fachlichen Unschuld sehr wohl bewusst, ersuchte ich das Departement um die Möglichkeit, während einiger Zeit die real existierende Radio- und Fernsehwelt unmittelbar kennenzulernen. Die Zeit meiner Studio-Studienaufenthalte begann. Während meines Stages beim Fernsehen DRS lernte ich unter anderem die Leute kennen, die sich später als die ersten amtlich beglaubigten Konzessionsverletzer herausstellen sollten: Peter Schellenberg, seines Zeichens Leiter des Sendegefässes «Bericht vor 8», und seinen Stellvertreter Heinz Kindlimann, den eigentlichen Autor des später inkriminierten Beitrags. Die Redaktion 'Bericht vor 8' war der Inbegriff, Hort und Stolz des damals so heiss diskutierten linken, beziehungsweise anwaltschaftlichen Journalismus. Peter Schellenberg nahm sich reichlich Mühe, dem Greenhorn aus Bundesbern das Fernsehen zu erklären, und ich gab mir und hatte Mühe, dieses Fernsehen zu verstehen. Überrascht hat mich auch, mit welcher Inbrunst Mitarbeitende des Fernsehens – ausgenommen tatsächlich diejenigen des «Bericht vor 8» – sich gegenseitig bei mir anschwärzten. Mögliche und unmögliche Geschichten gab es da zu hören, etwa von jener Frau, die an der Grenze zu einem bestimmten Staat lebte und neben ihrer Arbeit als Fernsehmitarbeiterin Zeitungsartikel über das Land verfasste, in dem sie nicht lebte, aber so tat, als sei sie dort anwesend. Das Material für ihre Berichte holte sie sich aus «Le Monde».

Dass – abgesehen vom kolportierten Leutschenbach-Klatsch – die Dimension meiner TV-Kenntnisse in etwa einem Kleinbildschirm entsprach, war das eine. Dass es noch keinerlei Praxis zu Beschwerdefällen gab, war das andere. Völlig unklar war, mit welchem Rechtsmittel Sendungen angefochten und nach welchen Kriterien sie auf Konzessionskonformität überprüft werden konnten – ein Gesetz gab es damals nicht.

Kleiner juristischer Exkurs: Das Instrument der Verwaltungsbeschwerde setzt als Anfechtungsgegenstand eine Verfügung voraus. Eine Sendung juristisch als «Verfügung» einzuordnen, bereitete mir selbst bei grösster Kreativität erhebliche, ja unüberwindbare Schwierigkeiten. Mag sein, dass ich noch nicht genügend verbildet war, aber eine Sendung als einen «individuellen, an den einzelnen gerichteten Hoheitsakt, durch den eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung rechtsgestaltend oder feststellend in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt wird», zu qualifizieren, gelang mir trotz grösster Bemühungen nicht. Wollte man dem Publikum dennoch eine Möglichkeit der Rüge einräumen, verblieb nur das wenig verbindliche Instrument der Aufsichtsbeschwerde. Diese ist kein Rechtsmittel, sondern lediglich ein sogenannter

Rechtsbehelf, nämlich eine einfache Anzeige. Der Anzeiger hat keinen Erledigungsanspruch und auch keine Parteistellung, das heisst keine Rechte im Verfahren. Es liegt im Ermessen der Behörde, darauf einzutreten oder nicht – es sei denn, die Vermutung einer Rechtsverletzung liege augenscheinlich vor. Nichtbehandlung würde in einem derartigen Fall Verletzung der Aufsichtspflicht bedeuten.

«Objektivität» – auf der Suche nach einer Definition

Das erste Verfahren dieser Art im Jahre 1974 betraf pikanterweise ebenfalls die Sendereihe eines nachmaligen Direktors einer SRG-Unternehmenseinheit: den langjährigen Direktor von Radio DRS, Andreas Blum. Zu jener Zeit noch gewöhnlicher Programm-Mitarbeiter, produzierte er mit dem Juristen Peter Aebersold – damals Oberassistent von Professor Stratenwerth - die Reihe «Strafvollzug heute - Fakten und Alternativen», die sich kritisch und für damalige Verhältnisse provokant, aber fundiert und belegbar mit den Realitäten des Strafvollzugs in der Schweiz auseinandersetzte. Mir oblag die Instruktion, das heisst die Vorbereitung des Falls zuhanden des Departementchefs. Meinem Antrag entsprechend lautete der Entscheid der Aufsichtsbehörde, des EVED, schliesslich: «Keine Konzessionsverletzung». Bei diesem ersten Fall fehlte noch eine griffige Umschreibung der konzessionsrechtlich geforderten «Objektivität». Trotz Konsultation des antiken und zeitlosen Aristoteles sowie des damals aktuellen Habermas und anderer Geistesgrössen wollte es mir einfach nicht gelingen, diese Rechtsvorschrift wirklich zu definieren. Indessen enthielt dieser Entscheid vom 24. Juni 1974 bereits Leitsätze, die – mit leicht schmunzelnder Genugtuung sei es bemerkt – zum Teil noch heute Geltung haben. So etwa:

«Für Radio und Fernsehen sind die Prinzipien der Nichtidentifikation (Programmdienst) und der Ausgewogenheit verbindlich. Das Prinzip der Ausgewogenheit bezieht sich in der Regel nicht auf die einzelne Sendung, sondern auf die Gesamtheit des Programms.» «Radio und Fernsehen haben als sozialaktive Institutionen das Recht und die Pflicht auf Kritik.» «Das Prinzip der Objektivität ist zu verstehen als das redliche Bemühen des Programmschaffenden in seiner persönlichen und beruflichen Situation.» «Nicht jeder Fehler der Programmverantwortlichen stellt bereits eine Konzessionsverletzung dar. Die Zuwiderhandlung muss eine erhebliche sein.»

«Objektivität» war ein Schlüsselbegriff, der dann später – richtigerweise – im Verfassungsartikel von 1984 dem Ausdruck «sachgerecht» Platz machen musste. Meine erste vorsichtige Annäherung an besagte Objektivität – mehr war es nicht – zeigt, so paradox das klingen mag, die Bedeutung der Subjektivität auf: «Persönliche und berufliche Situation» der Programmschaffenden. Dieser vermeintliche Widerspruch lässt sich nur aus der damaligen Situation heraus verstehen: Die Frage, ob Objektivität überhaupt möglich sei in einem Bereich, der von Menschen mit all ihrer Subjektivität geprägt ist, war äusserst umstritten und Anlass epischer Diskussionen. Erst in einem weiteren Aufsichtsentscheid, nämlich zum Beitrag «Heer und Haus» des Fernsehens DRS, bekam der Begriff der Objektivität dann seine anschliessend über längere Zeit gültigen Konturen. Wesentlich sind zwei Komponenten, nämlich: «die Möglichkeit des Zuschauenden und Zuhörenden, sich ein eigenes Bild über den behandelten Gegenstand zu bilden», weiter «die Wahrhaftigkeit und ihre formale Ausgestaltung: die Sorgfaltspflicht». Diese Sorgfaltspflicht wiederum wurde mit folgenden Elementen charakterisiert: «Sorgfältiges Recherchieren; Sachkenntnis; Überprüfen übernommener Fakten im Rahmen des Möglichen; Angemessenheit der Mittel; faires Hören und Verarbeiten der anderen Meinung; Unvoreingenommenheit gegenüber dem Ergebnis journalistischer Arbeit». Dies waren nun zugegebenermassen keine grundlegend neuen Erkenntnisse, aber es wurden explizit solide Grundsätze formuliert, die noch heute zum Handwerkzeug guter journalistischer Arbeit gehören.

Subjektiver «Räuber Rumpzeis»

Werfen wir zum Verständnis des Nachfolgenden einen Blick auf das damalige medienpolitische Umfeld: Der anwaltschaftliche Journalismus mit seinen negativen Ausprägungen sowie die wilden und unqualifizierten Angriffe gegen alles (tatsächlich und vermeintlich) Linke in den Medien und insbesondere beim Fernsehen DRS feierten Urständ. Leidenschaftlich wurde diskutiert, ob Medienschaffende bei Monopolmedien überhaupt Träger der Meinungsäusserungsfreiheit sein können. Die Professoren Thomas Fleiner, Jörg Paul Müller und Peter Saladin traten als vehemente Befürworter dieser Freiheit auf, Professor Ulrich Gygi verneinte die Frage leidenschaftlich und prägte massgeblich den Verfassungsartikel, der dann 1976 zur Abstimmung gelangte.

Dabei ging es nicht etwa nur um einen akademischen Streit unter Experten. Vielmehr fand eine harte und unzimperliche politische Auseinandersetzung statt zwischen Rechten und Konservativen einerseits und Liberalen sowie Linken andererseits. Der (vermutete, behauptete oder wirkliche) weltanschauliche Standort des Radios und insbesondere des Fernsehens war Gegenstand heisser politischer und parlamentarischer Debatten. Die rechtsbürgerliche Organisation, die sich, in (bewusster oder zufälliger) Anlehnung an die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG, den Namen «Schweizerische Fernseh- und Radiovereinigung SFRV» gegeben hatte, führte regelrechte Kreuzzüge gegen das Fernsehen DRS, den vermeintlichen Hort aller Linken und Subversiven. Das «Reich des Bösen» wurde *avant la lettre* lokal dort vermutet (bevor Ronald Reagan den Begriff global verwendet hat). Die SFRV, unter der Leitung des damaligen Nationalrates und Geschichtsprofessors Walter Hofer, wurde wacker sekundiert von Organisationen wie Pro Libertate, Redressement National und der Aargauischen Vaterländischen Vereinigung. Katalysator der Auseinandersetzung war der Entwurf des Verfassungsartikels über Radio- und Fernsehen.

Mit der Parole «Kein Maulkorb für das Fernsehen» gelang es schliesslich den vereinigten «Freiheitskämpfern» von Medienschaffenden, linken und liberalen Politikern, Künstlern und Anverwandten, diesen Verfassungsvorschlag 1976 in einer Volksabstimmung zu bodigen. Diese Auseinandersetzung trieb auch seltsame Blüten: So denunzierte etwa der damalige Sprecher des Eidgenössischen Militärdepartements EMD, Ernst Mörgeli (Insiderscherz: EMD = Ernst Mörgeli Dementis), das TV-Gutenachtgeschichtchen «Räuber Rumpzeis» als hochgradig subversiv und links, weil in einer Folge dieser tschechischen Trickfilmserie der Sturz eines Offiziers von seinem Pferd gezeigt wurde.

Vom Schlachten heiliger Kühe

In dieser emotional aufgeladenen Atmosphäre und im Vorfeld der erwähnten Volksabstimmung produzierte also der damals 33-jährige Journalist Heinz Kindlimann den Beitrag «Kasernen- und Soldatenkomitees». Der «Bericht vor 8», unter der Leitung des drei Jahre älteren Peter Schellenberg stehend, galt für die selbsternannten Subversivenjäger als das Schlimmste des Schlimmen. Schellenberg, schon damals mit halbblangen, wenn auch noch nicht weissen Haaren, mit den Oerlikon-Chilbi-Himalajabahn-Stiefeletten und mit seiner Neigung zu Klartext-Aussagen – genau wie heute –, war die Inkarnation alles Bösen schlechthin, gleichsam der evidente Nestbeschmutzer und damit auch potenzielle Landesverräter. Gegen die Sendung gingen 76 mehr oder weniger gleichlautende Beanstandungen ein. Thema des angefochtenen Beitrags waren die «Soldaten- und Kasernenkomitees», die gemäss ihrem eigenen Selbstverständnis durchaus affirmativ als «gewerkschaftliche Kämpfer zur Verbesserung der Stellung der Soldaten» sowie als Vorreiter «für mehr Demokratie in der Armee» dargestellt wurden. Der Bundesrat hingegen bezeichnete die Komitees als «Gruppierung mit revolutionärer Zielsetzung», die einerseits «banale Forderungen in Bezug auf den Dienstbetrieb» verfolge, zum anderen aber den «Zusammenhalt der Milizarmee von innen her» brechen wolle (Antwort des Bundesrates auf die Kleinen Anfragen Ziegler-Genf vom 30.

September und Villard vom 4. Oktober 1974). In der Begründung des Entscheids vom 20. April 1976, dessen Vorgeschichte nachfolgend noch dargestellt wird, qualifizierte das EVED die Bewegung als der marxistischen Ideologie verpflichtete Organisation mit eindeutig revolutionärer Zielsetzung.

Für das Verständnis der Zusammenhänge ist wichtig zu wissen, dass es zu Beginn der 70er-Jahre ausgesprochene Tabuthemen gab. Dazu gehörte neben der Sexualität und der Religion eben auch die Armee. Die (zumindest verbale) «Schlachtung der heiligen Kuh» fand dann erst später statt. Ein anderes interessantes Phänomen waren die unterschiedlichen Befindlichkeiten des grossen Publikums und der Politik. Zu politischen Sendungen kamen wenig Beanstandungen aus der Bevölkerung. Derartige Beschwerden wurden in der Regel politisch organisiert und orchestriert. Hingegen kochte die Volksseele bei Vorkommnissen, die der grossen Politik eher fremd waren. So führte etwa der Beschluss der SRG, wegen der neu eingeführten Leibchenreklame die Fussballspiele der Nationalliga vorläufig nicht mehr zu übertragen, beinahe zu einem Volksaufstand. Die Aufsichtsbehörde konnte sich vor Eingaben kaum mehr retten. Hier zeichnete sich bereits etwas ab, was auch heute noch häufig anzutreffen ist: Das Publikum spielt in der Medienpolitik eine eher untergeordnete Rolle und dessen Bedürfnisse werden kaum in die Überlegungen einbezogen.

**Verletzt sie – oder verletzt sie nicht
oder:
Wozu sind Juristen da**

Die Beschwerde gegen den von Peter Schellenberg redaktionell verantworteten Beitrag Kindlimanns hatte ich zu instruieren. Eifrig schrieb ich einen Entwurf von 29 Seiten und kam darin aus meiner Sicht glasklar und zwingend zum Schluss, dass keine Konzessionsverletzung vorliege. Mein zuständiger Vorgesetzter, der leider viel zu früh verstorbene Hans Werner Binz, damals Generalsekretär des EVED, später Präsident der PTT, teilte meine Meinung zu diesem Befund. Zuversichtlich und selbstbewusst unterbreitete ich Bundesrat Ritschard das Dokument. Zu meiner grossen Überraschung bestand er dezidiert auf Konzessionsverletzung. In meiner Ratlosigkeit bat ich ihn, mir doch bitte das WARUM zu erklären und mir einige Argumente zu liefern. In seiner un-nachahmlichen und unvergesslichen Art fragte er mich, wofür ich denn eigentlich angestellt sei und meinte rhetorisch: «Bist Du oder ich Jurist? Bundesräte haben zu entscheiden. Juristen sind da, um Begründungen zu liefern.» Voilà! Mein Selbstverständnis als Jurist erhielt einen Schlag, von dem ich mich bis heute nicht mehr erholt habe. Er erklärte mir denn auch, warum in der gegebenen medienpolitischen Situation das Verdikt «Konzessionsverletzung» notwendig sei. Sinngemäss meinte er, wir bräuchten diese Verletzung für den bevorstehenden Abstimmungskampf über den Verfassungsrartikel. Es gelte ein Zeichen zu setzen gegen den Vorwurf, er (aber auch ich) sympathisierten mit den Linken vom Fernsehen DRS. Also setzte ich mich wieder hin, schrieb den Entscheid um – selbstverständlich nicht mit der von Ritschard formulierten, sondern mit der von mir nun befehls-gemäss neu erfundenen juristischen Begründung – und die erste Konzessionsverletzung erblickte das Licht der Welt. Soviel zum Verhältnis von Politik und unabhängiger Rechtsprechung!

Im Gegensatz zu den mittlerweile fast inflationär anfallenden Urteilen der heutigen Unabhängigen Beschwerdeinstanz UBI löste der erste förmliche Beschwerdeentscheid gegen die SRG ein grosses Echo aus. Hans W. Kopp, damals noch als der schweizerische «Medienpapst» gehandelt, schrieb einen ganzseitigen kritischen Artikel in der «Weltwoche». Dabei hielt er unter anderem fest, er habe den Eindruck, die Begründung sei ursprünglich auf einen Freispruch ausgerichtet gewesen, was ja auch zutraf. Es gab dann auch eine Fernsehdiskussion mit Guido Frei, Peter Schellenberg sowie dem Journalisten Samuel Siegrist, damals Chefredaktor einer heute nicht mehr existierenden Aargauer Tageszeitung. Eingeladen waren auch Hans Werner Binz und ich.

Auf der Hinfahrt unterhielten wir uns über die einzunehmende Haltung. Selbstverständlich verbot es uns die Beamtenloyalität, den Entscheid zu kritisieren, die persönliche Überzeugung machte uns aber die vorbehaltlose Verteidigung schwierig. In dieser verzwickten Situation schlug ich vor, die beiden Intimfeinde Schellenberg und Siegrist aufeinander loszulassen. Wir hingegen sollten eine Mittelposition einnehmen, wie sich dies für zwei CVP-Mitglieder gehörte. Diese Strategie ging leidlich auf: Siegrist und Schellenberg machten sich die Hölle heiss, Binz und ich durften uns zufrieden zurücklehnen.

Rückblickend ist zuzugeben, dass die Medien der damaligen Zeit nicht selten einen stark moralisierenden und häufig anwaltschaftlichen Stil pflegten. Dieser Befund traf dabei nicht nur auf eher linke oder linksliberale Produkte zu. Radio und Fernsehen waren als Teil der Medienszene vor entsprechenden Auswüchsen nicht gefeit. Damals war Journalismus noch eine Berufung, heute ist er ein Beruf.

Peter Schellenberg, der seinerzeitige Bösewicht, hat bekanntlich später erfolgreich Karriere gemacht. Dies nicht etwa wegen, sondern trotz des aufsichtsrechtlichen Verdikts von 1976. Wenn er heute europaweit als einer der erfolgreichsten Fernsehdirektoren gilt, dann dankt er diesen Ruf wesentlich der Tüchtigkeit eines typischen Self-made-man. Gerade deshalb wird es ihm nicht schwer fallen, seine Verdienste mit tüchtigen Mitarbeitern zu teilen. Es ist wohl kein Zufall, dass der andere Missetäter, Heinz Kindlimann, als «Man for all seasons» noch heute zu seinen engsten Vertrauten zählt. Sie haben zusammen Fernsehgeschichte gemacht, in welcher die Sache mit den «Soldaten- und Kasernenkomitees» nur eine Episode ist – eine Episode jedoch, die angesichts der heutigen Position der seinerzeitigen Akteure einer gewissen Pikanterie nicht entbehrt.