

Massenmedien und Schutz der Persönlichkeit : Gedanken zur künftigen Gesetzgebung über Radio und Fernsehen

Autor(en): **Wehrli, Bernhard**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **53 (1973-1974)**

Heft 12

PDF erstellt am: **30.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-162888>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Massenmedien und Schutz der Persönlichkeit

Gedanken zur künftigen Gesetzgebung über Radio und Fernsehen

Nach einigem Zögern hat der *Bundesrat* den eidgenössischen Räten seinen *Entwurf für einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen (Art. 36^{quater} BV)* unterbreitet. Damit wurde der Startschuss für eine öffentliche Auseinandersetzung gegeben, in deren Verlauf ganz allgemein die Stellung der Massenmedien in der modernen Gesellschaft beleuchtet werden dürfte. Einen umstrittenen Punkt wird dabei der *Schutz der Persönlichkeitsrechte* bilden. Wie lässt sich verhindern, dass einzelne Bürger bei Radio- und Fernsehsendungen, denen das Publikum mit Recht einen halbamtlichen Charakter beimisst, zum Opfer einer täuschenden Meinungsbildung werden (durch Aussagen in Wort und Bild)?

Die *Botschaft* des Bundesrates vom 21. November 1973 enthält einen Abschnitt «Besondere Feststellungen zum Problem von Aufsicht, Kontrolle und Beschwerdewesen». Unter anderem wird dort die Frage aufgeworfen, ob der Persönlichkeitsschutz in einem künftigen «Radio- und Fernsehgesetz» durch besondere Anordnungen ergänzt werden sollte. Die Begründung lautet wie folgt:

«Es ist wünschbar, dass der durch eine Sendung in seinen persönlichen Rechten Verletzte verlangen kann, dass eine Instanz in einem schnellen Verfahren darüber entscheidet, ob er bald nach der Sendung eine Erklärung bekanntgeben darf, wonach er die Richtigkeit bestreitet und den gerichtlichen Weg einschlägt. Eine unzutreffende, zum Beispiel verleumderische Behauptung, die durch Radio und Fernsehen ausgestrahlt wird, erreicht einen so grossen Personenkreis, dass unter Umständen nur eine sofortige Erklärung grösserem Schaden vorbeugen kann. Dieses Problem wird zurzeit im Hinblick auf die Gesetzgebung geprüft.»

In diesem Zusammenhang zeichnen sich zwei Problemkreise ab. Der eine hat Fragen zum Gegenstand, welche die institutionelle Organisation der beiden Massenmedien betreffen. Der andere Problemkreis berührt mehr den Schutz der Persönlichkeitsrechte an sich.

Aufsicht, Kontrolle und Beschwerdewesen

Der Text der Botschaft zeigt, dass man sich im Bundeshaus bis jetzt in erster Linie mit den *Möglichkeiten institutioneller und organisatorischer Ver-*

besserungen befasst hat. Schon heute gebe es – so wird ausgeführt – innerhalb und ausserhalb der SRG Instanzen, die sich mit dem Beschwerdewesen befassen.

Nach der Auffassung des Bundesrates muss *innerhalb* der Programmträger die Kontrolle bereits beim einzelnen Programmgestalter beziehungsweise Sachbearbeiter einsetzen. Die vorgesetzten verantwortlichen Stellen hätten aber gegenüber dem Unterstellten eine Aufsicht auszuüben. Der heutigen Organisation der SRG entspreche es, dass die Regionalgesellschaften für die Programme und die Generaldirektion mehr für die Aufsicht verantwortlich seien; das führe dazu, dass die meisten Beschwerden und Beanstandungen bei diesen Stellen eingehen. Nach den Darlegungen der Landesregierung sind Studien für eine Reorganisation der SRG bereits eingeleitet. Dabei soll insbesondere die Frage der internen Beschwerdeinstanzen geprüft werden. Die SRG beabsichtige, dieses Verfahren auszubauen.

Das *externe* Beschwerdeverfahren soll dadurch aber nicht beeinträchtigt werden. In der Botschaft werden auch dafür Lösungsmöglichkeiten ange-tönt. Von einer besonderen «Aufsicht» sei beispielsweise dann zu sprechen, wenn den Radiohörern und Fernsehteilnehmern in den Programmen eine regelmässige «Stunde der Kritik» eingeräumt werde (Vorschlag des Kantons Waadt). Andererseits könne schon beim heutigen Rechtszustand jedermann, der sich betroffen fühlt, beim Eidgenössischen Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement Beschwerde einreichen, wenn die in der Konzession der SRG festgelegten Programmrichtlinien verletzt sind; auch sei es möglich, Entscheide der Aufsichtsbehörde an das Bundesgericht weiterzuziehen. Ferner wird auf die Aufsichts- und Kontrollfunktionen der Programmkommissionen hingewiesen, die im Rahmen der SRG und ihrer Regionalgesellschaften tätig sind. Im Hinblick auf die Reorganisation der SRG werde erwogen, die Programmkommissionen auszubauen; die betreffenden Ausführungen der Botschaft kulminieren in folgendem Passus:

«Damit bleibt noch die Frage zur Diskussion gestellt, ob ein Radio- und Fernsehrat zu schaffen sei. Die Zahl der Stimmen, die ein solches Gremium wünschen, ist, wie wir weiter vorn dargestellt haben, recht gross. Andererseits wurden aber auch Stimmen laut, die sich gegen einen solchen Rat aussprechen. Wir sind der Meinung, dass mit dem Entscheid über die Schaffung eines solchen Rates noch zugewartet werden sollte. Es scheint angezeigt, die Auswirkungen der Reorganisation der SRG auf das Beschwerdewesen und die weitere Ausgestaltung der Programmkommissionen abzuwarten, um erst dann die Frage der Schaffung eines Radio- und Fernsehrates abschliessend zu beurteilen.»

Von einer Verbesserung der Institutionen darf man einiges erwarten, aber zweifellos nicht alles. Nach dem *Vorschlag des Bundesrates für Art. 36^{quater} BV* wären «Radio und Fernsehen für die Allgemeinheit nach den Grundsätzen einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung einzurichten und zu

betreiben»; ferner hätte die Gesetzgebung «für die Programmdienste verbindliche Richtlinien» aufzustellen, wobei unter anderem «die Freiheit der Institutionen in der Schaffung und Verbreitung der Programme zu gewährleisten» sei. Soll diese Freiheit nicht missbraucht werden, so bedarf es in der Tat eines *institutionellen Gegengewichts*. Das Vernehmlassungsverfahren scheint gezeigt zu haben, dass dieser Wunsch weit verbreitet ist. Bedauerlich ist hingegen, dass die Botschaft die in diesem Zusammenhang gemachten Anregungen mit Ausnahme jener des Kantons Waadt nicht erwähnt. So hat der *Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrie-Vereins* die Schaffung eines externen Aufsichtsorgans nach dem Muster der Kartellkommission zur Diskussion gestellt und darauf hingewiesen, dass eine bloße Selbstkontrolle ungenügend wäre.

Der *Vergleich mit der Kartellkommission* kommt nicht von ungefähr. Die SRG ist aus der Natur der Sache heraus *Träger eines Monopols*. Dieses hat zwar nicht die Produktion oder den Vertrieb einer Ware zum Gegenstand, wohl aber die Erbringung einer besonders wichtigen Dienstleistung, nämlich der Information (durch Nachrichtenvermittlung, Kommentare, Gestaltung von Podiumsgesprächen, Reportagen, Interviews usw.). Richtigerweise wurde nicht etwa in Aussicht genommen, den Programmschaffenden *ad personam* eine illimitierte Radio- und Fernsehfreiheit zuzugestehen. Es ist nur von der «Freiheit der Institutionen» die Rede. Die Befürchtung, dass diese gegenüber den eigenen Programmdiensten nicht immer über die notwendige Unbefangenheit verfügen könnten, ist aber berechtigt. Der Monopolbetrieb SRG sollte die *Meinungsbildung* nicht derart beherrschen, dass neben den drei klassischen Gewalten Montesquieus (Legislative, Exekutive, Judikative) eine «vierte Gewalt» im Staat entsteht¹. Tendenzen in dieser Richtung zeichnen sich leider ab. Die Erfahrung spricht für die Bildung einer unabhängigen Instanz, die durch Untersuchungen allgemeiner oder spezieller Art den Monopolbetrieb kritisch durchleuchtet, aber auch den leitenden Organen der SRG, den vorgesetzten Bundesbehörden oder allfälligen Beschwerdeführern Empfehlungen gibt. Eventuell liesse sich auch an eine Gutachtertätigkeit gegenüber Gerichten bei Zivil- und Strafklagen denken. Die Wirkungsmöglichkeiten eines solchen Aufsichtsorgans lägen allerdings hauptsächlich in der Prävention.

Verbesserung des direkten rechtlichen Schutzes?

Die damit zusammenhängenden Probleme waren kürzlich Gegenstand eines Vortrages von *Bundesrichter Dr. Adolf Lüchinger* im Zürcherischen Juristenverein. Er behandelte dabei zunächst die Frage nach dem *Recht auf Gegen-*

darstellung. Laut dem Bericht der NZZ über diese Veranstaltung² lässt sich schon aus Art. 28 ZGB ein solches Recht ableiten, doch krankt nach Lüchingers Ansicht dieses Instrument daran, dass der Verletzte zuerst mit einer Berichtigungsklage beim Richter nachweisen muss, dass ein widerrechtlicher Eingriff in das Persönlichkeitsrecht vorliegt. Nach Bundesrichter Lüchinger könnte das Gegendarstellungsrecht eine viel wirksamere Waffe werden, wenn es als selbständiger Anspruch – neben der Berichtigungsklage – ausgestaltet würde. Der Anspruch auf Gegendarstellung würde so bereits dadurch ausgelöst, «dass ein Informationsmedium Äusserungen tatsächlicher Art über die persönlichen Verhältnisse eines Menschen verbreitet». Die Möglichkeit, in einem späteren Zeitpunkt eine korrigierende Duplik anzubringen, bliebe für das Medium dann immer noch offen. Lüchinger stellt sich vor, dass der Berechtigte Gelegenheit haben sollte, dem Verantwortlichen binnen einer kurzen Frist den Text einer Gegenerklärung zu unterbreiten. Das Gesetz müsste dabei umschreiben, welchen Anforderungen Umfang und Inhalt der Entgegnung zu genügen hätten. Der Richter würde eventuell zum Zuge kommen, wenn sich das Informationsmedium weigerte, die Entgegnung des Betroffenen zu veröffentlichen.

Dieser Teil der Anregungen Lüchingers ist geeignet, die Stellung des Verletzten wesentlich zu verbessern. Indessen sind wohl zwei Einschränkungen nötig. Die Gefahr ist nicht zu verkennen, dass bei der SRG eine Schwemme von Beschwerden ausgelöst werden könnte, bei der sich die Ansprüche auf Gegendarstellung (auch die unberechtigten) häuften, und dass ihre Platzierung in den Radio- und Fernsehprogrammen aus praktischen Gründen oft kaum möglich wäre. Andererseits muss man sich Rechenschaft geben, dass es dem Bürger, der sich wegen einer Sendung beeinträchtigt fühlt, wenig nützt, wenn die verantwortlichen Programmschaffenden nachträglich zur Ordnung gewiesen werden. Die Tatsachen entstellende, die verletzende «Information», hat bereits Hunderttausende von Radiohörern oder Fernsehteilnehmern erreicht, und das Bild, das sie sich von einer Person, von einem Sachverhalt, von einem Berufsstand, von einer Firma, von einer öffentlichen Institution usw. machen, negativ beeinflusst. Auch bliebe es bei einer «Stunde der Kritik», einer «Meckerecke», effektiv doch dem Gutdünken der «Institutionen» und der Aufsichtsorgane überlassen, ob diese Möglichkeit eingesetzt werden soll und zu welchem Zeitpunkt.

Es ist anzunehmen, dass das Recht auf Gegendarstellung noch mit zwei weiteren Argumenten bekämpft wird, die indessen nach der Auffassung des Verfassers nicht entscheidend ins Gewicht fallen. Das eine lautet dahin, nur die *Behauptung von Tatsachen*, nicht aber auch *Meinungen* seien für ein Berichtigungsverfahren geeignet. Die bereits heute bestehenden internen Richtlinien der SRG beruhen auf dieser das Problem nicht genügend er-

schöpfenden Annahme. Andererseits ist mit dem *Versuch* zu rechnen, das *Problem zu verharmlosen*; dies etwa mit dem Hinweis, es sei die Aufgabe der geschriebenen Presse, das Gleichgewicht wiederherzustellen, wenn an Radio und Fernsehen die öffentliche Meinung einseitig beeinflusst werde. Hier stellt sich nun aber die Frage, inwieweit erwartet werden darf, dass die Zeitungsredaktionen diese Aufgabe erfüllen werden und können, sei es aus eigener Initiative oder aufgrund von Leserzuschriften. Nur bei einigen wenigen Organen der Massenpresse lässt sich kraft ihrer Grossauflagen die Ausstrahlung mit jener der elektronischen Medien vergleichen; gerade bei ihnen, das heisst bei den Boulevardblättern und Illustrierten, besteht indessen keine grosse Chance, dass sie ihre Spalten für Gegendarstellungen beispielsweise aus den Bereichen der Politik und der Wirtschaft öffnen werden. Ihr Informationsbetrieb richtet sich nach ähnlichen Kriterien wie jener der elektronischen Medien.

In seinem Vortrag scheint Bundesrichter Lüchinger noch weitere Möglichkeiten für einen Ausbau des Persönlichkeitsschutzes aufgezeigt zu haben: *die Neuformulierung der Ansprüche auf Schadenersatz und Genugtuung* im Zusammenhang mit der Tätigkeit der Massenmedien sowie die Ablösung der Verschuldenshaftung der Informationsmedien durch eine vom Verschulden unabhängige *Kausalhaftung*. Revisionen dieser Art sollten ebenfalls erwogen werden. Sie könnten schon deshalb eine heilsame Wirkung haben, weil die Programmschaffenden persönlich vor eine grössere Verantwortung gestellt würden. Denken wir beispielsweise an den Umstand, dass an der TV eine interviewte Person oder der Teilnehmer einer Aussprache am runden Tisch allein schon durch den Tonfall des offiziellen Sprechers, durch dessen Gesten und Mimik oder durch eine unvoreilhaftige Bildeinstellung der Lächerlichkeit preisgegeben werden kann. Allerdings sei auch auf die Schwierigkeit hingewiesen, bei gewissen Sendungen herauszufinden, wem in einer Redaktion oder in einem Mitarbeiterstab die Verantwortung für eine unwahre oder ehrenrührige Information zufällt.

Das Recht auf Gegendarstellung dürfte eine Materie sein, die sich wohl am besten im künftigen Radio- und Fernsehgesetz regeln liesse. Bei der Formulierung von Schadenersatz- und Genugtuungsansprüchen könnte auch eine Revision des ZGB in Frage kommen.

Zur Frage der Beweismittel

Ihrem Wesen nach unterscheiden sich die elektronischen Massenmedien von der *geschriebenen Presse*. Für diese gilt Goethes Satz: «Denn, was man schwarz auf weiss besitzt, kann man getrost nach Hause tragen.» Der

Verfasser eines unwahren, böswilligen, entstellenden oder verleumderischen Zeitungsartikels hat sich schriftlich festgelegt, mindestens solange er seine Äusserung nicht ausdrücklich widerruft. Die von ihm in die Welt gesetzte Behauptung lässt sich «aktenmässig» überprüfen, wenn der Verantwortliche ins Recht gefasst werden soll. Der Betroffene weiss, woran er sich halten kann.

Bei den *Radio- und Fernsehsendungen* liegen die Verhältnisse anders. Die Information, die sie vermitteln, währt nur einen Augenblick, und doch kann sie einen dauernden Schaden anrichten. Worauf soll sich der Verletzte stützen, wenn er seine Rechte geltend machen will? Zum Beispiel das Recht auf Gegendarstellung? Oder seinen Anspruch auf Schadenersatz oder Genugtuung? Schon wenn es lediglich darum geht, die Hilfe des «Radio- und Fernsehrates» oder eines anderen Aufsichtsorgans anzurufen, kann es schwierig sein, ein Beweismittel vorzubringen.

Geht man davon aus, dass gegenüber den elektronischen Massenmedien die Persönlichkeitsrechte gleich gut geschützt werden sollten wie gegenüber der geschriebenen Presse, so gibt es nur *ein* Mittel. Die Massenmedien sollten verpflichtet sein, ihre Sendungen aufzuzeichnen und diese Aufzeichnungen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind, binnen einer Frist einem Betroffenen oder einer allfälligen Rekurs- oder Beschwerdeinstanz, selbstverständlich auch den Gerichten, zur Verfügung zu stellen.

Die *Aufzeichnung der Sendungen* ist schon heute bei der SRG weit verbreitet; sie scheint sich mindestens auf alle «wichtigen Sendungen» zu beziehen. Für am Radio verlesene Texte bestehen Manuskripte, bei Livesendungen wird das meiste auf Tonband aufgenommen. Für gefilmte Wiedergaben an der TV ist die Unterlage ebenfalls vorhanden. Prekärer steht es um die Livesendungen am Fernsehen, für die – soweit überhaupt – zum Teil der Ton, wohl aber nur selten das Bild aufgenommen und aufbewahrt wird. Was die *Herausgabe* der Materialien betrifft, so bestehen auch hierfür bei der SRG interne Richtlinien, bei deren Abfassung offenbar unter anderem auch die Urheberrechte der Programmschaffenden berücksichtigt worden sind. Die eigentliche Herausgabe an die direkt Betroffenen und an die Gerichte ist in den Richtlinien restriktiv geregelt. Dafür hat man Verständnis aufzubringen. Dass aber selbst die bloss *Visionierung* und *Anhörung* von Film- und Tonmaterial (nachträglich in einem Studio!) nur gestattet ist, wenn eine richterliche Verfügung vorliegt, vermag – unter allen Gesichtspunkten betrachtet – nicht zu befriedigen.

Man kann sich fragen, ob die Aufzeichnungspflicht sowie Herausgabe, Visionierung und Anhörung von Unterlagen nicht ebenfalls in einem künftigen Radio- und Fernsehgesetz geregelt werden sollten. Umfang und Grenzen dieser Verfahren sind als eine Angelegenheit des öffentlichen Interesses

zu betrachten. Die damit zusammenhängenden Fragen wurden in einzelnen Vernehmlassungen zum Radio- und Fernsehartikel angeschnitten; indessen hat sie der Bundesrat in seiner Botschaft nicht erwähnt.

In seinem Vortrag betonte Bundesrichter Lüchinger, wegen des Monopolcharakters von Radio und Fernsehen hätten die Äusserungen in den Massenmedien den «Anschein besonderer Objektivität». Dem steht der Zeitgeist entgegen, der – übrigens auch in einem Teil der Zeitungen und Illustrierten – sich zur Berichterstattung wenig, zur Kritik aber um so stärker hingezogen fühlt. Der Anschein der Objektivität entpuppt sich dabei nur allzu leicht als irreführender Schein. Der Persönlichkeitsschutz bleibt daher Stückwerk, solange die Gesetzgebung über die elektronischen Massenmedien nicht auch die *Konfrontation mit dem Sein* regelt, die heute nur bei Anwürfen in der geschriebenen Presse in befriedigender Weise möglich ist. Die unzähligen korrekten Sendungen, die täglich über Radio und Fernsehen ausgestrahlt werden, brauchen sich vor einer gleichwertigen Konfrontation aufgrund einwandfreier Beweismittel keineswegs zu scheuen.

¹Vgl. Prof. Dr. F. Gygi: Die Grundlagen der verfassungsrechtlichen Ordnung von Radio und Fernsehen, in «Wirtschaft und Recht», Heft 1, 1973, 25. Jahrgang. –
²Vgl. «Persönlichkeitsrechte im Bilde der

Informationsmedien (Gegenwärtige Regelung und wünschbare Verbesserungen)», NZZ, Freitag, 21. Dezember 1973, Mittagausgabe Nr. 594, S. 13.