

Schweizerisches Aktionskomitee
für den Radio- und Fernsehartikel

M U S T E R R E F E R A T

zur eidg. Volksabstimmung vom 26. September 1976

Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen

Art. 36 Abs. 5 (neu)

⁵Es ist eine möglichst gleichwertige Versorgung aller Landes-
gegenden mit Radio und Fernsehen anzustreben.

Art. 36^{quater}

¹Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist Sache des Bundes.

²Der 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.

³Radio und Fernsehen werden für die Allgemeinheit nach den Grundsätzen eines freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaates eingerichtet und betrieben. Die Interessen der Kantone sind zu berücksichtigen.

⁴Die 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 Ueberzeugung zu wahren.

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

⁵Auf Stellung und Aufgabe anderer Kommunikationsmittel, vor allem der Presse, ist Rücksicht zu nehmen.

⁶Das Gesetz schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz.

(Die Verweise am Rand beziehen sich auf die Ziffern des Referentenführers (RF))

1. Der Radio- und Fernsehartikel: notwendige Regelung

Radio und Fernsehen sind für jeden einzelnen von uns sowie für das öffentliche Leben von einer derartigen Tragweite und Bedeutung, dass ihre Strukturen und ihre tägliche Programmarbeit seit jeher Anlass zu Diskussionen gegeben haben. In jüngerer Zeit sind dazu Probleme technischer Art getreten, so jene der Satellitenübermittlung oder des Kabelfernsehens. Dieses wiederum wirft Fragen im Zusammenhang mit der Erhaltung einer für unsere föderalistische Demokratie unentbehrlichen Presse auf.

Radio und Fernsehen, welche in unserem Land Monopolbetriebe sind und daher über ein besonders hohes Einflusspotential verfügen, sind deshalb schon frühzeitig rechtlich erfasst worden. Einerseits durch Artikel 36 der Bundesverfassung, der die rein technische Zuständigkeit für die Anlagen und den Betrieb des Fernmeldewesens zur Bundessache erklärt, andererseits durch die letztmals im Jahr 1964 durch den Bundesrat erneuerte Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG).

Allgemein wird aber anerkannt, dass diese Regelung des schweizerischen Radio- und Fernsehwesens nicht zu befriedigen vermag, weil einerseits wichtige Fragenkomplexe nicht geordnet sind, andererseits reine Verwaltungsvorschriften (Konzession) für eine Institution, die prinzipiell im Genuss der Pressefreiheit steht, rechtsstaatlich problematisch erscheinen. Bereits im Jahr 1957 wurde deshalb dem Volk eine entsprechende Verfassungsvorlage präsentiert, mit der diese Materie hätte geregelt werden sollen. Leider wurde damals die Vorlage verworfen, weil offensichtlich die Skepsis gegenüber dem noch jungen Fernsehen zu gross war.

Bald zwanzig Jahre danach, nämlich am 19. März 1976, haben die eidgenössischen Räte einen neuen Radio- und Fernsehartikel ausgearbeitet, zu dem das Volk nun am 26. September Stellung zu nehmen hat. Mit ihm soll die längst fällige Verankerung von Radio und Fernsehen in der Bundesverfassung verwirklicht werden.

2. Gewicht und Bedeutung der Massenmedien

RF 253

Der Durchschnittsschweizer ab 15 Jahren empfängt täglich 1 bis 2 Stunden Fernsehen und 2 bis 3 Stunden Radio. Die Lektüre (Zeitungen, Zeitschriften und anderes) nimmt ihn $\frac{1}{2}$ bis 1 Stunde in Anspruch. Dieses Verhältnis korrigiert sich durch den weit höheren Unterhaltungs-Anteil der Radio/TV-Programme im Vergleich zu Information und Meinungsbildung im engeren Sinne, wie sie von der Presse angeboten werden. Die elektronischen Medien, besonders das Fernsehen, haben seit den fünfziger Jahren eine stürmische Entwicklung erlebt. Heute gibt es in der Schweiz rund 2,1 Mio. Radio- und rund 1,8 Mio. Fernseh-Empfangskonzessionen. Technisch gesehen ist unser Land mit beiden Medien weitgehend versorgt. Offen ist die Entwicklungsmöglichkeit von Lokalprogrammen über Drahtverteilsnetze (Gemeinschaftsantennen). Fragen der Konkurrenz zur Presse sowie des Einflusses von Interessengruppen auf das Kabelfernsehen machen aber gerade hier klare Gesetzgebungsgrundlagen notwendig.

RF 2

RF 513

RF 522

RF 751

Inwiefern sind Radio und Fernsehen eine "Macht"? Hier stehen sich verschiedene Meinungen gegenüber. Sie stützen sich zum Teil auf Eindrücke aus dem praktischen und politischen Alltag, zum Teil auf Ergebnisse der "Wirkungsforschung" in der Kommunikationswissenschaft.

Die Ansicht, Radio und Fernsehen könnten direkt gesellschaftliche und politische Meinungen "machen", stimmt nicht. Unbestritten ist dagegen, dass die optisch und akustisch wirkenden Medien Stimmungen, Leitbilder und Assoziationen beeinflussen,

die in späteren Ueberlegungen der Menschen fortwirken. Insofern sind nicht nur Informations-, sondern auch Unterhaltungs- und Bildungssendungen für die Gesellschaftsentwicklung indirekt mit verantwortlich.

Schon vor Generationen wurde über die "Grossmacht Presse" diskutiert. Heute wissen wir, dass die beste Machtkontrolle in einer pluralistischen Presse besteht. Aus dem gleichen Grund sind letztlich Struktur und Trägerschaft der SRG für die gesellschaftspolitische Rolle von Radio und Fernsehen entscheidend.

3. Das faktische Monopol und seine Auswirkungen

Die Schweiz wird heute durch die Monopolanstalt SRG mit nationalen Programmen versorgt. Diese Zentralisierung der Programmkompetenz bei einer einzigen Institution birgt die Gefahr in sich, dass in der Programmgestaltung der Vielfalt unseres Landes nicht Rechnung getragen wird. Deshalb enthält die Konzession die Verpflichtung, jeden Landesteil mit einem ihm angepassten, in Stoff und Tendenz ausgewogenen Informations-, Unterhaltungs- und Bildungsprogramm über Radio und Fernsehen zu bedienen ("nationale Programme"). Diese haben mit je 2 Radio- und 1 Fernsehprogramm in 3 Sprachregionen einen sinnvollen Ausbau erreicht.

Darüber, ob die SRG auch bei einem zusätzlichen Produktions- und Programmausbau (z.B. Lokalprogramme) beteiligt oder federführend sein soll, herrscht noch keine Klarheit. Es gehört deshalb zu den Hauptpunkten der neuen Vorlage, dass sie als Programmträger "eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts" vorsieht. Andererseits ist im Rahmen des nationalen Programmauftrags mit dem Fortbestand des faktischen SRG-Monopols und seiner ganzen Problematik zu rechnen.

Da ein "institutionelles Vertrauensverhältnis" des Volkes zur SRG Bedingung für das Gelingen des gesellschaftspolitischen Programmauftrages ist, will die SRG nach dem Programmdienst nun

RF 25

RF 6/2

RF 33 auch die Trägerschaft, d.h. ihre in Vereins- und Genossenschaftsform aufgebaute "Basis" reorganisieren. Die Ziele sind: mehr Transparenz, bessere Erfassung und Vertretung aller gesellschaftspolitisch relevanten Kräfte und Gruppen, klare und legitimierte Entscheidungen, kurz, mehr demokratische Repräsentativität und Glaubwürdigkeit.

4. Schutz vor Missbrauch

Es gibt kein Radio und Fernsehen im luftleeren Raum. Die Medien sind Instrumente, mit denen im Leben der Gesellschaft etwas bewirkt wird. Damit aber muss auch die Frage nach ihrem möglichen Missbrauch gestellt werden. Namentlich das Fernsehen als jüngstes und attraktivstes Medium ist zum Gegenstand lebhafter Auseinandersetzungen geworden, die aber nicht in einen fruchtlosen Stellungskampf ausarten sollten.

RF 51 Schon zur Frage, wer das Fernsehen in der Hand habe, sind einige Anmerkungen am Platz:

- Die Trägerorganisation der SRG als Basisinstanz muss, wie erwähnt, tragfähiger und repräsentativer werden.
- Die Reorganisation der Programmdirektionen muss sich nicht nur administrativ, sondern auch gestalterisch auswirken.
- Eine bessere Führung wird sich nicht nur in Richtlinien, sondern auch in einer offenen, dem Programmauftrag gerecht werdenden Personalpolitik äussern müssen.

Die zweite Frage ist, wie die audiovisuellen Medien "richtig" gebraucht werden. Sie betrifft nicht nur die Programminstitution und die Produzenten, sondern auch die Empfänger:

- Die "dynamische Natur" dieser Medien prägt zu Recht Stoffwahl und Gestaltung. Sie muss aber auf Zusammenhänge und Hintergründe hinweisen, nicht zuletzt im Hinblick auf das Angebot anderer Informationsträger. Das unterstreicht Abs. 5

RF 6/5

der Vorlage: "Auf Stellung und Aufgabe anderer Kommunikationsmittel, vor allem der Presse, ist Rücksicht zu nehmen."

- Die Themenwahl namentlich des Fernsehens ist relativ grobmaschig. Es greift das Wichtigste oder Typische heraus, das aber wirkungsvoll. Mit dieser Schwerpunktbildung wächst die Gefahr der Verzeichnung. Deshalb sind die Programmrichtlinien in Abs. 4 der Vorlage von bleibender Bedeutung: Ausgewogenheit, Pluralismus und nicht zuletzt Schutz der Persönlichkeit.

RF 6/4

Für alle, die sich durch Sendungen verletzt oder beeinträchtigt sehen, schreibt der neue Verfassungsartikel die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vor. Man sollte sich darunter nicht ein neues Forum für politische Streitgespräche vorstellen, sondern eine schiedsrichterliche Instanz zwischen den Partnern im gesellschaftlichen Dialog. Ihre Unabhängigkeit soll der SRG wie dem Staat gegenüber gelten. Deshalb ist sie weder durch einen Ausbau des SRG-internen Beschwerdewesens noch durch eine vermehrte Beanspruchung der politischen Behörden ersetzbar.

RF 6/6

5. Ein Dienst am Ganzen

Ueber allen interessanten Einzelaspekten dürfen wir das Grundlegende nicht vergessen. Beim neuen Verfassungsartikel geht es darum, dass Volk und Stände den "Treuändern" von Radio und Fernsehen einen gesellschaftspolitischen Auftrag erteilen, den sie bisher als Konzessionsnehmer des Bundesrates schon zu erfüllen hatten.

RF 6/1

Die bevorstehende Abstimmung bietet allen Stimmbürgerinnen und Stimmbürgern die Chance, aus der Rolle von "Konsumenten" bewusst in die Rolle von "Mitträgern" des Radios und des Fernsehens hineinzuwachsen. Nur was ein Anliegen aller ist, kann wirklich zum Dienst am Ganzen werden. Das zeigt sich noch deutlicher, wenn wir auf die Frage nach Freiheit und Verantwortung im Bereich der Massenmedien eingehen.

RF 6/3

6. Freiheit und Verantwortung

RF 53

Obwohl alle darin einig sind, dass im demokratischen Gespräch - auch über die Medien - grösstmögliche Freiheit herrschen müsse, ist die Definition einer "Radio- und Fernsehfreiheit" nicht gelungen. Die Experten wiesen ihr Schwergewicht teils dem Bürger bzw. der Bevölkerung, teils den Programmschaffenden, teils der Sendegesellschaft zu.

Die vorgeschlagene Lösung besteht darin, die verschiedenen Ansprüche in eine möglichst sinnvolle Beziehung zueinander zu setzen:

- Die Programminstitutionen sind laut Abs.2 "im Rahmen der Gesetzgebung autonom", d.h. vom Staat weitgehend unabhängig. Doch bleiben dessen wesentliche Prinzipien verbindlich.
- Nach Abs.3 werden Radio und Fernsehen "nach den Grundsätzen eines freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaates eingerichtet und betrieben. Die Interessen der Kantone sind zu berücksichtigen."
- Die Ansprüche der Bürger, Volksgruppen und Landesteile an das Programm sind in den Forderungen des Abs.4 zusammengefasst.
- Mit Bezug auf die Programmschaffenden sagt der nachfolgende Satz: "Im Rahmen dieser Richtlinien ist die freiheitliche Gestaltung der Programme gewährleistet."

Die konkrete Ausgestaltung der Freiheitsräume und Schranken in dieser Wechselbeziehung wird Sache des Gesetzes sein.

Im Hinblick darauf darf noch auf zwei Zusammenhänge aufmerksam gemacht werden: Verantwortung und Freiheit müssen einander auch hier entsprechen. Das gilt für die Stellung der Programminstitutionen, ihrer Verantwortlichen und der einzelnen Programmschaffenden. Es

gilt aber auch für den freien Bürger, der für Auswahl und Verarbeitung "seiner" Medien mit verantwortlich ist und beispielsweise nicht nach Belieben von einem Medium sämtliche Leistungen verlangen kann.