

dem Mehrheitsantrag Ihrer Kommission folgen und den vom Bundesrat gutgeheissenen Vertrag nicht genehmigen, so würde die Schweiz meines Erachtens auf die Welt, gerade bei der gegenwärtigen internationalen Lage, wohl einen wenig überzeugenden Eindruck machen.

Bei objektiver Würdigung aller Umstände muss festgestellt werden, dass das Darlehen an die Weltbank als eine konforme Massnahme im Rahmen der herrschenden konjunkturellen Verhältnisse zu bezeichnen ist. Es berührt unseren Geld- und Kapitalmarkt nicht und ist im Hinblick auf die grossen flüssigen Mittel des Bundes durchaus vertretbar. Das Abkommen liegt aber im finanziellen Interesse des Bundes und noch weit mehr im wirtschaftlichen, besonders im aussenwirtschaftlichen Interesse des Landes.

Ich beantrage Ihnen daher im Namen des Bundesrates, auf die Vorlage eintreten zu wollen und das Abkommen zu genehmigen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit (Nichteintreten)	55 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit (Eintreten)	76 Stimmen

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress, einziger Artikel

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule, article unique

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adoptés

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	79 Stimmen
Dagegen	34 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

7185. Rundspruch und Fernsehen.

Verfassungsartikel

Radio et télévision. Article constitutionnel

Botschaft und Beschlussentwurf vom 3. Juli 1956
(BBl I, 1504)

Message et projet d'arrêté du 3 juillet 1956 (FF I, 1545)

Beschluss des Ständerates vom 27. September 1956
Décision du Conseil des Etats du 27 septembre 1956

Antrag der Kommission

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

M. Maspoli, rapporteur: Il est opportun, avant de s'engager dans la discussion du fond du problème, d'exposer brièvement la situation actuelle de fait et de droit de la radiodiffusion et de la télévision en Suisse.

Pour la radiodiffusion, nous disposons maintenant de trois émetteurs nationaux: Beromünster, Sottens et Monte Ceneri, qui ont été réalisés par l'Administration des postes, télégraphes et téléphones et ont été concessionnés en 1931 par le Département fédéral des postes et des chemins de fer à la Société suisse de radiodiffusion «pour elle-même et pour les sociétés membres». La concession fut suspendue pendant la guerre de 1939 à 1945 et renouvelée le 13 octobre 1953 pour cinq ans.

La Société suisse de la radiodiffusion et ses sociétés membres sont organisées sur la base du droit privé. Ce sont des sociétés coopératives ou bien des associations ou des fondations selon le Code civil, groupant des particuliers, des communes et des cantons.

Tandis que la partie technique est restée sous le contrôle de l'administration, le service des programmes a été confié à la société concessionnaire qui, par sa fonction publique, passe au rang des corporations publiques, tout en restant une institution de droit privé.

Pour la radiodiffusion, nous nous trouvons toujours dans une période d'essai. Sur la base de l'arrêté fédéral du 31 janvier 1952, le Département fédéral des postes et des chemins de fer accorda, le 28 février 1952, à la Société suisse de radiodiffusion une concession provisoire pour diffuser des programmes de télévision. Celle-ci commença un essai de télédiffusion par l'émetteur de l'Uetliberg et le studio de Zurich en 1953. Pour permettre l'extension des expériences aux autres régions, on passa, en 1955, à la construction de l'émetteur de la Dôle pour la Suisse romande ainsi qu'à l'installation d'émetteurs relais à Berne et à Bâle. La période d'essai fut prolongée par arrêté du 22 juin 1955 jusqu'à fin 1957 et on décida aussi de construire des émetteurs sur le Säntis, le Monte Ceneri et le Monte Generoso. Cette période n'est pas encore échue et toutes les questions d'ordre juridique ainsi que celles qui sont relatives au financement et à la composition des programmes restent à résoudre.

Du point de vue juridique, nous ne disposons, pour le moment, que de l'article 36 de la Constitution fédérale d'après lequel les postes et les télégraphes sont, en Suisse, du domaine de la Confédération. Sur cette base constitutionnelle a été édictée la loi du 14 octobre 1922 qui s'applique à toutes les installations servant à la transmission électrique ou radio-électrique de signaux, d'images ou de sons, quelle que soit leur nature, c'est-à-dire aussi à la radio et à la télévision.

C'est pour cette raison que la Confédération put assurer la construction et l'exploitation des stations émettrices nécessaires tant pour la radiodiffusion que pour la télévision. Mais la régle de l'article 36 de la Constitution fédérale ne s'étend qu'à la partie technique des moyens de transmission. D'après notre législation, la Confédération a seulement le droit de construire et d'exploiter les installations

techniques, tandis qu'elle ne dispose pas du droit d'exploiter le service des émissions ou de légiférer à son sujet.

Si nous voulons donner à la Confédération cette compétence de légiférer en matière de radiodiffusion et de télévision, il est indispensable d'introduire, dans la Constitution fédérale, un article spécial qui vise les conditions particulières de la transmission des programmes publics de radiodiffusion et de télévision de toute nature.

La première question que nous avons à résoudre est celle de savoir si l'introduction d'un pareil article est nécessaire. La question n'est pas douteuse : tout le monde convient qu'on ne peut pas se passer d'une telle compétence, sans négliger les droits, les devoirs et les intérêts de l'Etat. La radiodiffusion et la télévision ont un caractère public, elles s'adressent à l'ensemble de la population et ont une influence immense sur la formation de l'opinion publique. Loin d'être simplement une affaire privée, elles constituent un service public, leurs programmes doivent servir l'intérêt du pays.

Il ne serait pas admissible de considérer la liberté d'émission sur la base de la liberté de la presse et de l'assujettir à un régime semblable. La puissance de ces moyens de diffusion de la pensée, le fait qu'ils ne sont pas accessibles à tout le monde, l'impossibilité de dégager d'eux la responsabilité de l'Etat surtout dans les rapports internationaux, le danger qu'ils peuvent représenter pour la sécurité nationale et internationale du pays, l'influence qu'ils exercent sur le développement moral de la population et sur l'éducation de la jeunesse : voilà assez de considérations qui nous engagent à ne pas les abandonner — comme c'est le cas pour la presse — à un régime de liberté absolue. On ne pourrait pas concevoir, par exemple, que la radiodiffusion et la télévision deviennent un instrument de propagande politique. On doit songer à ce que les programmes servent l'intérêt du pays, renforcent l'union et la concorde nationales, défendent et développent les valeurs spirituelles et culturelles du pays, contribuent à la formation spirituelle, artistique et morale des auditeurs ou des spectateurs, tout en répondant à leur désir d'information et de divertissement.

La nécessité de réserver à la Confédération le droit et la compétence de légiférer dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision — qui est déjà reconnue dans les traités internationaux — ne peut pas être mise en discussion et est généralement admise. Cela ne signifie naturellement pas que la Confédération entend faire de ces institutions une branche de son administration ou désire s'immiscer dans l'élaboration des programmes. La Confédération entend jouer un rôle tout à fait subsidiaire, intervenir seulement là où les intérêts du pays et de la collectivité sont en jeu. Pour le reste, la liberté de la pensée doit être sauvegardée sans aucune restriction.

Cette compétence de légiférer en faveur de la Confédération profite aussi bien aux adversaires qu'aux partisans de la télévision. Seulement, si cette compétence est affirmée, la possibilité existe, sinon de défendre la télévision, du moins de créer une protection efficace contre ses effets défavorables.

Si la nécessité d'introduire dans la Constitution fédérale un article pour la radiodiffusion et la

télévision est universellement admise, il n'en est pas ainsi quant à la question de savoir s'il convient de réunir les deux institutions dans un seul article.

Le Conseil fédéral, le Conseil des Etats et la majorité de la commission du Conseil national se sont prononcés pour un article unique. Les adversaires de cette solution font valoir qu'on a voulu ainsi, en accouplant la télévision et la radiodiffusion, assurer le sort de la première et empêcher les citoyens de se prononcer sur la télévision qui n'est, pour le moment, pas acceptée par tout le monde. Ils ajoutent que ce procédé ne tient pas compte du principe de l'unité de la matière qu'il importe de respecter quand il s'agit de reviser la Constitution fédérale. Mais leurs arguments ne sont pas du tout convaincants.

Il n'est en effet pas question, à propos d'un simple article de compétence, de se prononcer sur l'institution de la télévision : cette question reste ouverte et sera tranchée par le peuple par voie de referendum à l'occasion de l'approbation de la loi spéciale. La disposition constitutionnelle, au contraire, profite plus aux adversaires qu'aux partisans de la télévision : elle leur donne la possibilité d'obtenir une certaine protection par la voie législative qu'il serait difficile d'obtenir dans un régime de liberté absolue. Il est donc probable que les adversaires de la télévision, de bonne foi, seront amenés à voter l'article 36 de la Constitution. Ce n'est pas le lieu, ici, de prendre parti pour ou contre la télévision.

La tactique qui consiste à accoupler la télévision et la radiodiffusion risquerait de rallier les opposants et pourrait mener à une conclusion contraire à celle à laquelle on voulait arriver. Cette tactique ne serait pas du tout heureuse : ce n'est certainement pas en créant du mécontentement dans le peuple qu'on vient en aide à la télévision.

Quant à l'exigence de l'unité de la matière, il faut tout d'abord remarquer qu'elle est prévue par l'article 121 de la Constitution fédérale. Or, cet article envisage simplement les réformes de la Constitution par la voie de l'initiative populaire. Il n'est pas question, sur le plan de la Constitution, d'appliquer une disposition par analogie, d'autant moins que les Chambres fédérales ont, à maintes reprises déjà, introduit dans la Constitution fédérale des dispositions qui groupent plusieurs matières. Ce fut le cas, par exemple, avec les articles dits économiques, qui portent sur des matières très différentes, et comme ce sera probablement le cas pour la réforme du régime financier. Mais même sans trop insister sur cette considération, qui est pourtant pertinente et fondée, nous sommes persuadés que l'unité de la matière, dans le sens d'une certaine homogénéité, ne peut pas être niée.

Il y a sans aucun doute une parenté très étroite entre la radiodiffusion et la télévision. Les deux institutions ont de nombreux phénomènes communs : elles se servent toutes deux des mêmes moyens, les ondes radiophoniques, exercent les mêmes fonctions de divertissement, d'information et d'éducation. Leurs programmes répondent aux mêmes principes. La seule différence, c'est que la radio s'exprime par l'intermédiaire du son et la télévision au moyen d'images et de sons. Les installations techniques des deux institutions sont réglées par le même article de

la Constitution. Du point de vue juridique, elles posent à peu près les mêmes problèmes: ainsi, par exemple, les rapports avec les cantons, la réglementation des droits d'auteur, etc. Elles forment une unité technique du fait que l'attribution de leurs fréquences réciproques est contenue dans les mêmes actes: la Convention internationale des télécommunications, signée à Atlantic-City en 1947 et le Statut européen de Stockholm de 1952.

Il ressort très clairement de ces considérations que l'unité de la matière existe tout particulièrement quand on pense qu'elle est requise en fonction du but que vise l'article constitutionnel, c'est-à-dire donner à la Confédération le pouvoir de légiférer en matière de transmission technique de la pensée humaine.

Le Conseil des Etats a néanmoins tenu compte des préoccupations qui sont à la base de l'opinion de ceux qui désirent deux articles distincts. Bien que les deux objets présentent une grande analogie, il a introduit dans l'article 36bis un nouvel alinéa 2 qui impose au législateur l'élaboration de deux lois séparées soumises au referendum. Il pense ainsi pouvoir apaiser certaines craintes des adversaires de la télévision et leur donner l'assurance qu'il n'est pas question de les priver du droit de demander l'avis du peuple.

Ce compromis n'a pas manqué de susciter des scrupules de l'autre côté. On s'est demandé, à juste titre, si une telle disposition doit être insérée dans la Constitution ou si elle ne constitue pas plutôt un grain de beauté auquel il serait bon de renoncer. M. Reverdin s'est fait le porte-parole de cette opinion; il vous demande de biffer cette garantie constitutionnelle et de la remplacer par une déclaration expresse du Conseil fédéral, ou mieux encore par une motion invitant le Conseil fédéral à présenter deux projets de loi distincts, l'un sur la radiodiffusion et l'autre sur la télévision, cela afin de rendre possible des votations populaires séparées sur les deux matières.

Il faut tout d'abord constater que tout le monde est d'accord sur le fond du problème: il s'agit simplement d'une question de forme et d'opportunité. En vous demandant de vous rallier à la proposition du Conseil des Etats, nous voulons tout simplement donner à tous ces milieux, qui éprouvent toujours une certaine méfiance vis-à-vis du Conseil fédéral et du Parlement, une garantie plus solide, propre à les rassurer sur nos intentions de ne pas priver le peuple de la possibilité de se prononcer sur la télévision. La Constitution fédérale contient du reste d'autres de ces imperfections: nous pensons, en effet, que le législateur doit avant tout avoir en vue la partie pratique d'une disposition, car le fond doit l'emporter sur la forme. Cette solution aura encore le mérite de ne pas créer des divergences avec le Conseil des Etats et permettra – en attendant la votation populaire – de se mettre tout de suite au travail pour préparer la solution définitive qui doit être trouvée avant la fin de 1957.

Aux termes de l'alinéa 3, la Confédération charge du service des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou privé. On a choisi le terme d'«institution» pour éviter que ne se produisent des possibilités de confusion et de malentendu, ce qui serait très facile si l'on employait d'autres termes, tels, par exemple, qu'«association», «société», «cor-

poration», qui, d'après le Code civil, ont une signification très précise. Ces institutions, qui ont déjà fait leurs expériences dans le domaine de la radio, se chargent – comme il est dit dans la suite de l'alinéa – de prendre équitablement en considération les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population, ainsi que des diverses régions linguistiques.

La compétence reconnue à la Confédération n'entend pas se substituer à la compétence des cantons. C'est très probablement pour souligner cette intention que le Conseil des Etats a ajouté au projet du Conseil fédéral un nouvel alinéa qui reconnaît aux cantons la compétence d'édicter des prescriptions concernant la réception publique des émissions de radiodiffusion et de télévision, prescriptions dont certains cantons ont déjà fait usage tout particulièrement à propos de la fréquentation des salles de spectacle de télévision par la jeunesse.

Le message du Conseil fédéral énonce aussi les principes qui sont à la base de la future loi. Nous en prenons acte, sans toutefois nous engager dans une discussion qui doit se faire au moment de l'introduction de la loi et qui ne manquera pas de faire l'objet d'un message spécial de la part de notre pouvoir exécutif.

Arrivés ainsi à la fin de notre rapport, nous vous proposons avec le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, qui s'est prononcé à une majorité de 27 voix contre 3, d'entrer en matière et d'accepter l'inclusion dans la Constitution fédérale de l'article 36bis qui donne à la Confédération la compétence de légiférer en matière de radiodiffusion et de télévision, dans la forme dans laquelle il a été adopté par le Conseil des Etats.

Bucher, Berichterstatter: Zur Behandlung steht der Bundesbeschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 36bis betreffend Rundspruch und Fernsehen. Dazu habe ich Ihnen namens der Kommission in deutscher Sprache zu referieren. Ich verweise in erster Linie auf die Botschaft des Bundesrates vom 3. Juli 1956 sowie auf die Verhandlungen des Ständerates als Prioritätsrat für dieses Geschäft vom 27. September 1956. Es kann wohl nicht die Aufgabe der Berichterstatter sein, zu wiederholen, was Sie schwarz auf weiss vor sich haben, sei es in der Botschaft, sei es im „Stenographischen Bulletin“. Vielmehr habe ich Ihnen zu berichten, was Ihre Kommission zur Vorlage des Bundesrates sagt, wie sie aus den Beratungen des Ständerates hervorgegangen ist.

Ihre Kommission tagte am 7. und 8. November in Genf. Die Beratungen sind durch das Tränengas nicht beeinträchtigt worden, das wir ungewollt infolge einer benachbarten, von der Genfer Polizei pflichtgemäss geschützten Sowjetrevolutionsfeier zu riechen bekommen haben. Ihre Kommission beantragt mit 22 zu 3 Stimmen Eintreten auf die Vorlage. Meines Wissens liegt nunmehr sogar ein einstimmiger Antrag vor, da von der Minderheit der ursprüngliche Antrag auf Rückweisung an den Bundesrat fallen gelassen wird.

Bei der Vorlage handelt es sich darum, dem Bunde verfassungsmässig die Kompetenz zur Gesetzgebung zu geben, soweit er sie für Rundspruch

und Fernsehen noch nicht besitzt. Gemäss dem geltenden Artikel 36 der Bundesverfassung hat der Bund das Regal für Post und Telegraph für das ganze Gebiet der Eidgenossenschaft. Nach Literatur und Judikatur kommt diesem Artikel 36 der Bundesverfassung *per analogiam* der Sinn zu, dass es Bundessache sei, Sende- und Empfangseinrichtungen sowie Anlagen jeder Art, die der elektrischen oder radioelektrischen Übertragung von Zeichen, Bild und Ton dienen, zu erstellen und zu betreiben. Das gilt vorab auch für das Telephon, das in Artikel 36 der Bundesverfassung nicht ausdrücklich genannt ist, und gilt in gleicher Weise für Radio und Television. Der Bund war und ist verfassungsrechtlich exklusiv befugt, zunächst die technischen Anlagen für den Fernsprechverkehr und später für den Rundspruch und das Fernsehen zu erstellen und zu betreiben. Für diese technische Seite der Übertragung von Gedanken im Sinne einer einheitlichen Verkehrseinrichtung bedarf der Bund als Regalinhaber keines neuen Verfassungsartikels.

Anders aber liegen die Verhältnisse, soweit es sich um die Frage handelt, ob der Bund bei Rundspruch und Fernsehen auch den Programmdienst von Staates wegen in Regie betreiben darf, bzw. ob ihm auch nach dieser Richtung das Recht zur Gesetzgebung zusteht. Beim Telephon stellte sich diese Frage überhaupt nicht, weil hier der Netzteilnehmer seine Gedanken direkt, das heisst ohne Zwischenglied, einem anderen Abonnenten übermitteln kann. Bei Radio und Television bedarf es aber zur Übertragung von Bild und Ton einer Zwischeninstitution, eben des Programmdienstes, ohne den die Radioapparate stumm und die Fernsehapparate blind und stumm bleiben würden. Hier besteht mithin der Bedarf zur Ergänzung der Bundesverfassung, sofern man der Auffassung ist, dass aus staatspolitischen Gründen die ordnende Hand des Staates beim Programmdienst unerlässlich ist. Ihre Kommission ist einstimmig der Auffassung, dass die Gesetzgebung für den Rundspruch und das Fernsehen zur Bundessache erklärt werden muss, um für eine Ordnung zu sorgen, die im Interesse unserer staatlichen, namentlich auch der kulturellen Belange liegt. Diese Notwendigkeit besteht ganz unabhängig von der Frage, ob man ein Freund oder ein Feind des Fernsehens ist. Man kann sich einer derart bahnbrechenden Erfindung auch als Gegner des Fernsehens niemals mit Erfolg entgegenstellen. Man hat übrigens gerade als Gegner erst recht ein Interesse daran, dem Bund das Recht zur Gesetzgebung einzuräumen, um gegen Auswüchse und Missbräuche der Television die wünschbaren Schranken setzen zu können. In diesem Sinne schießt offensichtlich die kürzlich gegründete Organisation gegen das Fernsehen gründlich am Ziel vorbei.

Eine erste Unstimmigkeit in den Beratungen Ihrer Kommission ergab sich daraus, dass eine kleinere Minderheit der Kommission mit den Herren Stüssi, Fauquex und Speiser im Ständerat das Postulat aufstellte, dass für Radio einerseits und für Television andererseits getrennte Verfassungsnormen aufzustellen seien, damit dem Volk und den Ständen in einer obligatorischen Abstimmung schon im Verfassungsstadium Gelegenheit geboten würde, gegen oder für das Fernsehen Stellung zu beziehen. Ihre Kommission lehnt diese Auffassung ab, und zwar

mit grosser Mehrheit. Es geht vorläufig nach Ansicht der Kommission ausschliesslich um die Frage, ob dem Bund für den nichttechnischen Teil des Rundspruchs und des Fernsehens das bisher verfassungsmässig fehlende Recht zur Gesetzgebung eingeräumt werden soll. Hier ist schon rein grundsätzlich ein Kampf pro und kontra Fernsehen durchaus fehl am Platze. Es gibt nach Ansicht der Kommission überhaupt nur zwei Gründe, die für eine Trennung der Verfassungsbestimmung mit Erfolg ins Feld geführt werden könnten. Wer zunächst einmal eine Gesetzgebung des Bundes bei der Television, das heisst beim Programmdienst des Fernsehens, ablehnt und hier also dem freien Spiel der Kräfte keinerlei Schranken setzen will, mit Einschluss der Ausnützung der Television zu Reklame- oder andern unerwünschten Zwecken, der kann und mag mit Recht die getrennten Verfassungsartikel fordern, und zwar mit dem offensichtlichen Ziel der Negation des Fernsehens überhaupt. Zum andern wäre nach Ansicht der Kommission eine Separation der Verfassungsnormen für Radio und Television berechtigt, wenn die Einheit der Materie im vorliegenden Fall fehlen würde. Die Kommission ist nämlich der Ansicht, dass das Erfordernis der Einheit der Materie ebenso vom Bundesgesetzgeber zu beachten sei wie von den Initianten einer Verfassungsänderung gemäss Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung, auch wenn das für den Bundesgesetzgeber in der Verfassung nirgends *expressis verbis* gesagt wird; eine analoge Beachtung dieser Normen durch den Gesetzgeber selbst scheint der Kommission aber zum mindesten ein Gebot des politischen Anstandes zu sein. Die grosse Mehrheit Ihrer Kommission ist nun aber der Überzeugung, dass, wenn je einmal, so gerade hier bei Rundspruch und Fernsehen die Einheit der Materie in geradezu klassischer Weise gegeben ist, und zwar unter allen Gesichtspunkten. Man kann daher niemals von einer unstatthafter Verkoppelung sprechen. Die Legende, dass seitens des Bundesrates je einmal getrennte Verfassungsnormen versprochen worden seien, entbehrt jeder realen Grundlage. Aber auch wenn solche Promessen vorliegen würden, wäre das nach Ansicht der Kommission noch lange kein Grund, einen Verfassungsartikel auseinanderzureissen, der dem Bund nichts anderes geben will als die Kompetenz zur Gesetzgebung für das Zwillingsgebiet des Rundspruchs und des Fernsehens. Richtig scheint es der Kommission dagegen zu sein, wenn der Bund später kraft Artikel 36bis getrennte Ausführungsgesetze für Radio einerseits und für Television andererseits erlassen wird, Gesetze, die alsdann dem Referendum unterliegen werden. Die Kommission hat mit 17:10 Stimmen in Übereinstimmung mit der Mehrheit des Ständerates beschlossen, in Absatz 2 der Verfassungsbestimmung dieses Postulat einer separierten Gesetzgebung zu verankern, quasi als Beruhigungspille für jene Kreise, die auf Grund eines recht lebhaften Propagandafeldzuges gegen die Verkoppelung von Radio und Television auf der Verfassungsebene Sturm laufen.

Eine Minderheit Ihrer Kommission, zu der auch der Sprechende gehört, teilt die Auffassung des Herrn Ständeratspräsidenten Dr. Schoch, dass eine solche rein abstimmungspolitische Norm keinen

Verfassungsgrundsatz bildet und bilden darf und dass deshalb dieser Absatz 2 in Artikel 36 bis zu streichen sei. Es genügt nach Auffassung der Minderheit der Kommission, wenn man diese Beruhigungspille einer separierten Gesetzgebung für Radio und Television in die Watte einer imperativen Motion verpackt und damit darauf verzichtet, das eidgenössische Grundgesetz noch mehr zu verhandeln.

Ich beantrage Ihnen namens der Kommissionmehrheit Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zur Fassung des Ständerates. Persönlich befürworte ich zu Absatz 2 den Streichungsantrag der ersten Minderheit und die Annahme der Motion dieser Minderheit.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Büchi: Es ist heute leider gar nicht mehr möglich, den Nichteintretensantrag zu stellen bzw. den Rückweisungsantrag an den Bundesrat zu wiederholen, wie ich das in der Kommission getan habe, mit dem Auftrag, dem Parlament zwei getrennte Verfassungsartikel vorzulegen.

Es muss daran erinnert werden, dass die zweite Versuchsperiode, die wir im Juni 1955 beschlossen haben, Ende 1957 abläuft. Wenn wir also die Vorlage an den Bundesrat zurückweisen würden, bestünde gar keine Möglichkeit mehr, die Vorlage dann nächstes Jahr durch die Kommissionen wie durch die Räte hindurchzuschleusen und dann noch die Volksabstimmung im Jahre 1957 durchzuführen. Ich werde deshalb in der Detailberatung die Anträge auf Trennung der Materie in einen Artikel 36 bis für das Radio und einen Artikel 36 ter für das Fernsehen begründen. Ich gestatte mir nun aber in der Eintretensdebatte einige Bemerkungen.

Ich möchte das unterstützen, was Herr Kollega Bucher besonders herausgestrichen hat, dass Einigkeit sicher überall darin besteht, dass sofort nun verfassungsmässige und gesetzmässige Grundlagen für das Fernsehen und natürlich nachträglich auch noch für das Radio geschaffen werden. Ich möchte sogar so weit gehen, auch zu erklären, dass vom rein technischen Gesichtspunkt aus es verantwortbar wäre, einen einheitlichen Artikel zu schaffen. Ich bin aber anderer Überzeugung als Herr Kollega Bucher, wenn er sagt, es sei dies ein klassisches Beispiel eines Falles, wo zwei Materien zusammengehören. Ich werde nachher noch darauf zurückkommen.

Der Beweis, dass verschiedene Materien vorliegen, liegt gerade darin, dass der Ständerat und nun auch die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission beschlossen haben, zwei getrennte Gesetze zu verlangen. Es ist das also doch sicher ein Eingeständnis, dass es zwei verschiedene Materien in verschiedenen Belangen betrifft.

Dann ein zweiter Beweis. Ich habe in der Kommission den Eventualantrag gestellt, in diesem Falle, wenn es nur um die technische Seite allein geht, den bisherigen Artikel 36 einfach wie folgt zu ergänzen: „Post, Telegraph, Radio und Fernsehen sind Bundessache.“ Ich habe nur eine kleine Minderheit hinter mir gehabt. Es ist auch hier wieder in der Kommission erklärt worden, es seien dies doch ver-

schiedene Belange. Auch Radio und Fernsehen seien wieder eine andere Angelegenheit.

Ich möchte sagen: Nach der jetzigen bundesrätlichen Fassung können die Studios – es gibt deren ja nun auch im Welschland – machen, was ihnen beliebt, mit Ausnahme der Finanzierung. Nun haben die Leute, die dazu etwas zu sagen und die uns die Vorlage unterbreitet haben, die Finanzierung ja immer auf kaltem Wege fertiggebracht. Nachdem nun in der bundesrätlichen Vorlage auch über die Programmgestaltung alles enthalten ist, nur hinsichtlich der Finanzierung nichts, bin ich etwas misstrauisch geworden und glaube, dass man dann eben weiterhin so wirtschaften würde, das heisst dass man auch wieder auf kaltem Wege, sei es auf dem Wege über die Budgetvorlagen oder auf andere Weise, die Finanzierung bewerkstelligen würde.

Die Frage „Verkoppelung, ja oder nein“ darf nicht vom technischen Gesichtspunkt aus betrachtet werden, sondern es ist, wie auch in der Kommission gesagt worden ist, eine psychologische und eine politische Frage zugleich.

Ich hatte die Ehre, Mitglied von sämtlichen bisherigen nationalrätlichen Kommissionen über das Fernsehen zu sein. Ich kann hier erklären, dass tatsächlich vom Bundesrat, sei es von Herrn Bundesrat Escher oder von Herrn Bundesrat Lepori, nie erklärt worden ist, der Bundesrat werde dem Volk zwei getrennte Verfassungsartikel vorlegen. Es ist dies nicht so genau versprochen worden. Es ist aber immer wieder auf einen solchen Umstand hingewiesen worden. Ich werde morgen in der Detailberatung Dokumente dafür vorlegen. Ich werde Stellen aus stenographischen Protokollen der Kommissions- und Ratsverhandlungen vorlesen, wonach der Bundesrat erklärt hat, das Volk werde rechtzeitig Gelegenheit bekommen, sich auch über das Fernsehen klar auszusprechen.

Ich möchte aber auch noch folgendes sagen, was von den beiden Referenten gar nicht erwähnt worden ist: Wenn das Volk dann noch Gelegenheit hat, sich über die Gesetze auszusprechen, dann muss es, wie Sie alle wissen, das Referendum ergreifen. Dazu gehören 30 000 Unterschriften. Diese zusammenzutragen kostet auch eine grosse Summe Geld. Aus den bundesrätlichen Erklärungen, das Volk werde rechtzeitig Gelegenheit haben, sich auszusprechen, ist doch zu schliessen, dass die Meinung bestanden hat, es werde diese Sache Zeit erfordern und nicht, dass das Volk zuerst das Referendum ergreifen müsse, was mit grossen Kosten verbunden ist. Unser verehrter Herr Bundesrat Lepori hat in der Kommission leider keine Zeitangabe gemacht, wann dann diese Gesetze kommen würden.

Ich möchte nun die Frage stellen, warum denn die Gesetze jetzt nicht auch gleich zuhanden einer Volksabstimmung 1957 vorgelegt werden. Dieser Gedanke war immer und immer wieder in allen Botschaften enthalten. Ich werde morgen aus stenographischen Protokollen der Beratungen des Nationalrates vom Juni 1955 einige Stellen vorlesen, wonach sich auch der Bundesrat darauf verpflichtet hat, die Verfassungsvorlage und die gesetzlichen Ausführungsbestimmungen bis Ende 1957 vorzulegen.

Nun ist auch in der Kommission gesagt worden: Wir wissen nicht, wann die Gesetze von der Verwal-

tung kommen. Ich habe Herren verschiedener Departemente gefragt, ob ein solches Gesetz tatsächlich nicht innert einer solchen Frist vorgelegt werden könnte. Man hat mir überall, von allen Departementen gesagt, das sei ohne weiteres möglich. Wenn wir das nun aber im Verfassungstext drinnen haben, dass diese Verpflichtung kommen werde, haben wir doch keine zeitliche Gewissheit, wann die Gesetze kommen, denn das kann ja am St. Nimmerleinstag sein, wenn es gar keinen Sinn mehr hat, dass das Volk sich darüber ausspricht.

Dieser Tage habe ich einen Ausspruch des Direktors des Fernsehstudios Zürich gehört, der behauptete, es müsse eine dritte Verlängerung der Versuchsperiode kommen. Weiter sei gesagt worden, die „Brüder“ (gemeint sind die Herren Nationalräte) würden sich eben fügen müssen. Dies die Worte des Fernsehdirektors.

Ich werde bei der Eintretensabstimmung beipflichten, hoffe aber, dass die Räte selbst dann auch dafür zu haben sind, dass eine saubere Trennung vorgenommen wird, damit das Volk Gelegenheit erhält, sich auszusprechen über einen Artikel 36 bis für das Radio und einen Artikel 36 ter für das Fernsehen.

Beck: Gestatten Sie mir zu diesem Problem einige Bemerkungen in der Eintretensdebatte, da ich darin einen gewissen Einblick besitze.

Rundspruch und Fernsehen sind für unser Land von so grosser Bedeutung, dass sich sozusagen jeder Bürger für die Struktur und die programmliche Gestaltung dieser Informationsmittel interessiert. So haben diese Informations- und Publikationsmittel im Laufe der ungarischen Tragödie, die wir in diesen Tagen mit innerster Anteilnahme miterlebten, eine entscheidende Rolle gespielt. Es scheint mir deshalb, dass es selbstverständliche Aufgabe und Pflicht des Bundes sei, diese technischen Errungenschaften, die von ungeheurer Bedeutung für die Beeinflussung des Menschen geworden sind, dem ganzen Land und Volk dienstbar zu machen. Die Schweiz hat sich übrigens bereits auf internationalem Gebiet durch den Vertrag von Stockholm von 1952 über die Regelung von Rundspruch und Fernsehen engagiert.

Zur technischen Seite des Problems. Durch die Entwicklung ist das Fernsehen organisch aus dem Rundspruch herausgewachsen. Das hat zum Beispiel zur Folge, dass in Deutschland der Fernsehdienst auch von den Rundfunkanstalten besorgt wird; in Italien, zum Beispiel Mailand und Turin, sind Fernsehen und Rundspruch in den gleichen Gebäuden untergebracht und arbeiten zusammen. In der Schweiz sind die technischen Anlagen für beide Dienste von der Verwaltung der PTT in mustergültiger Weise erstellt und bisher betrieben worden. Die gleichen Masten dienen zum Beispiel, wenn sie die entsprechenden Dimensionen besitzen, zur gleichen Zeit Rundspruch und Fernsehen. Es gibt heute schon Empfangsapparate, die die Hörer bzw. Betrachter mit den beiden Diensten „beliefern“.

In organisatorischer Hinsicht ist zu beachten, dass das Fernsehen in jüngster Zeit eine rasche Entwicklung durchgemacht hat. Um deshalb eine Zersplitterung der Kräfte zu vermeiden, wie dies in den

Angängen des Rundspruchs leider der Fall war, muss für beide Dienste so rasch als möglich die verfassungsrechtliche Grundlage geschaffen werden. Wenn wir beispielsweise die notwendigen finanziellen Mittel ins Auge fassen, die für den Fernsehdienst notwendig sind und notwendig werden, müssen die Einrichtungen so geplant werden, dass ihre finanziellen Anforderungen für unser Land tragbar bleiben. Selbstverständlich wären in unserem verhältnismässig kleinen Land kaum sechs Fernsehstudios notwendig oder finanziell tragbar. Dieser Fragenkomplex fällt natürlich in den Bereich der Gesetzgebung, dem aber die verfassungsrechtliche Regelung vorausgehen hat. Weil Rundspruch und Fernsehen technisch verwandt sind und in der Zielsetzung aus den gleichen Programmquellen schöpfen, hat der Bundesrat die Schweizerische Rundspruchgesellschaft mit diesen Aufgaben betraut. Ähnliche Verhältnisse bestehen in organisatorischer Hinsicht in anderen Ländern. Die schweizerische Organisation hat sich bewährt, was leider nicht allen Leuten ins Konzept passt. Wir hinken möglicherweise mit unserer Organisation im Fernsehen gegenüber dem Ausland etwas hintennach, was aber nach meinem Dafürhalten kein Unglück ist. Wir konnten uns inzwischen auf diesem Gebiet die Erfahrungen anderer Länder zunutze machen. Jetzt aber dürften wir diese Frage ernsthaft an die Hand nehmen und handeln.

Beim vorliegenden Verfassungsartikel dreht es sich nicht, wie bereits die Referenten erwähnt haben, um die Frage für oder gegen das Fernsehen bzw. den Rundspruch, sondern um die Schaffung der Verfassungsgrundlage, damit eindeutig abgeklärt wird, dass auf diesem Gebiet der Bund zuständig ist. Es wäre ein schädliches Unterfangen, auf diesem Gebiete eine einheitliche verfassungsrechtliche Regelung zu verunmöglichen. Der deutschsprachige Referent hat mit aller Deutlichkeit betont, dass es sich um eine Einheit der Materie handelt. Weil die Bevölkerung Anspruch auf einen technisch und organisatorisch einwandfreien Rundspruch- und Fernsehbetrieb hat und erheben muss, beantrage ich Ihnen mit Überzeugung, auf die Vorlage des Bundesrates einzutreten.

Wick: Im Namen der katholisch-konservativen Fraktion möchte ich Ihnen Eintreten auf den Bundesbeschluss betreffend Rundspruch und Fernsehen und Zustimmung zur Fassung dieses Artikels, wie er aus den Beratungen der nationalrätlichen Kommission hervorgegangen ist, empfehlen. Die Gründe für diese Empfehlung unserer Fraktion sind folgende:

Kontrovers war bei der Beratung der Vorlage im Schosse der Kommission vor allem die Frage der rechtlichen Einheit der Materie, über die hier schon gesprochen wurde, die Frage, ob zwei gesonderte Verfassungsartikel oder ein einheitlicher Artikel vorgelegt werden solle. Eine starke Strömung im Volke draussen verlangt zwei gesonderte Artikel, damit sich das Volk auch gesondert über die verfassungsrechtliche und gesetzliche Regelung des Rundspruchs und des Fernsehens aussprechen könne und nicht gezwungen ist, entweder beides anzunehmen oder beides zu verwerfen.

Stimmungsmässig bestehen zwischen der Einstellung zum Radio und zum Fernsehen im Volke

erhebliche Differenzen. Trotzdem teilt die Kommission und teilt auch unsere Fraktion die Auffassung des Bundesrates, dass ein einheitlicher Verfassungsartikel, der die Gesetzgebung über Rundspruch und Fernsehen als Bundessache erklärt, dem Volke vorgelegt werden soll. Die Konsequenz dieser Auffassung wäre es allerdings, dass auch die Gesetzgebung einheitlich gestaltet würde. Diese Einheitlichkeit ergibt sich aus der Tatsache der in sehr beschränktem Masse zur Verfügung stehenden Wellenlängen, die auf internationalen Abmachungen beruhen. Diese Beschränkung der Wellenlängen machen Rundspruch und Fernsehen zu einer im technischen Sinne monopolistischen Institution, zu einem einzigen Unternehmen, über das sich das Volk in der Abstimmung aussprechen muss. Die Notwendigkeit eines einheitlichen Verfassungsartikels ergibt sich weiter aus folgenden Erwägungen:

Es handelt sich um eine einheitliche Materie, um das technische Medium der Radiowellen mit gleichen Zwecken, unvermeidlichem Monopolcharakter, gleicher Berücksichtigung der kulturellen Bedürfnisse der verschiedenen Landesteile, der gleichen Körperschaften für den Programmdienst. Das Fernsehen ist einfach eine Weiterentwicklung des Rundspruchs. Das eine ist bloss akustisches, das andere akustisches plus visuelles Radio. Die Verwerfung des Fernsehens käme einer Verwerfung der Fortentwicklung des Radios gleich, käme dem Bau eines Hauses gleich mit dem Verbot, es fertigzustellen und auszubauen. Eine solche Verwerfung, also die Verwerfung der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelung des Fernsehens würde heissen, dass in einem Teil des Hauses, d. h. des Radios, eine Hausordnung aufgestellt werden, im andern Teil des Hauses aber, im Sektor Fernsehen, Anarchie herrschen soll. Bei Wegfall des öffentlichen Fernsehdienstes würde dieser ganz und gar der privaten kommerziellen Ausbeutung ausgeliefert, wobei der Betrieb zur Hauptsache durch Reklamesendungen finanziert würde. Die Öffentlichkeit hätte keinen oder doch nur einen minimalen Einfluss auf die Programmgestaltung, und der ausländische Einfluss würde den Charakter der Sendungen bestimmen. Praktisch unmöglich aber wäre es, die Sendekonzession etwa zu verweigern. Das Fernsehen ist nun einmal eine Tatsache, die man nicht mehr ignorieren oder verhindern kann. Man muss dem Volk ganz klar sagen, dass es nicht mehr über Fernsehen oder nicht Fernsehen entscheiden kann, sondern nur noch über Ordnung oder Nichtordnung der Television. Das Fernsehen heute verbieten zu wollen, käme einem Schildbürgerstreich in *optima forma* oder besser gesagt in *pessima forma* gleich. Es geht hier gleich wie bei anderen technischen Errungenschaften, etwa beim Film. Das Leben eilt der Verfassung und gesetzlichen Regelung voraus. Verfassung und Gesetz haben dann nur noch die tatsächlichen Verhältnisse zu regeln und die möglichen Entwicklungen zu ordnen. Das ist auch beim Rundspruch und beim Fernsehen der Fall.

Auf Details möchte ich bei der Eintretensdebatte nicht eingehen, wie etwa auf die Frage des Programmdienstes, für den eine Mittellösung zwischen staatlichem Radio und einseitigem Privatbetrieb vorgesehen ist als staatsfreies, aber doch gemeinnütziges Unternehmen unter öffentlicher Kontrolle,

oder auf die Frage der kantonalen Kompetenzen für den öffentlichen Empfang der Sendungen. Es bedarf hier Bestimmungen, um eine Rechtsungleichheit in der Behandlung von Kino und Gaststätten zu vermeiden. Auch die Frage der Zensur muss abgeklärt werden. Die Kinozensur ist eine kantonale Angelegenheit. Aber eine eventuelle Zensur der Televisionfilme muss eidgenössisch sein, da das Fernsehen nicht auf die Kantone beschränkt werden kann. Es muss die Frage abgeklärt werden, ob Filme im Fernsehdienst übernommen werden können, die durch die Zensur in einem Kanton verboten sind.

Der Bund hat nicht über das kulturelle Niveau des Programms zu wachen. Er hat keinen eigenen Massstab für die kulturellen Leistungen anzuwenden, sondern diesen dem geistigen Leben des Volkes zu entnehmen. Die Garantien für eine unzulässige Einmischung des Bundes in den Programmdienst sind in Ziffer 3 des vorgesehenen Verfassungsartikels niedergelegt, welche die Träger und die Aufgaben des Programmdienstes umschreiben.

Die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelung nicht nur des Radios, sondern auch des Fernsehens ist evident, und es darf keine Rede davon sein, das Fernsehen von einer solchen Regelung auszunehmen. Die Folgen wären, wie gesagt, ein privatwirtschaftlicher Fernsehdienst, auf dessen Programmgestaltung die verantwortungsbewusste schweizerische Öffentlichkeit keinen Einfluss mehr hätte. Aus der bereits erwähnten Einheit der Materie von Rundspruch und Fernsehen heraus drängt sich ein einheitlicher Verfassungsartikel auf. Dagegen sollen aus referendumpolitischen Gründen über beide Gebiete des Radios und des Fernsehens besondere Gesetze erlassen werden, die freilich weitgehend koordiniert werden müssen. Einheitlicher Verfassungsartikel und getrennte Gesetzgebung, das ist der Hauptinhalt des neuen Verfassungsentwurfes. Ich empfehle Ihnen Eintreten auf die Vorlage, so wie sie der Ständerat vorschlägt, der auch die nationalrätliche Kommission ihre Zustimmung gegeben hat. Unsere Fraktion teilt durchaus diese Auffassung.

von Greyerz: Wir alle wünschen, dass Verfassungsbestimmungen zustande kommen, die dem Bund die Kompetenz geben, auf dem Gebiete des Radios und der Television zu legiferieren. In diesem Sinne votiere ich für Eintreten. Wir wünschen aber auch, dass das Schweizervolk im speziellen sich aussprechen kann über die Kompetenz des Bundes auf dem Gebiete der Television, denn das hat man dem Volke, als wir hier präjudizierend Kredite bewilligten, versprochen. Herr Kollege Büchi wird morgen, wie er sagte, die nötigen Zitate bringen.

Wie sich das Volk im einzelnen hier soll äussern können, darüber sind die Meinungen getrennt. In der Kommission wurden drei Wege aufgezeichnet. Ich erlaube mir, mich schon in der Eintretensdebatte dazu zu äussern; ich brauche es dann in der Detailberatung nicht mehr zu tun. Der eine Weg ist der, dass wir zwei Verfassungsartikel schaffen, einen über die Television und einen über das Radio. Das wäre das einfachste. Der zweite Weg geht dahin, dass wir einen Artikel schaffen, der Radio und Television vereinigt. Im gleichen Verfassungsartikel aber

würden wir sagen, wie es der Ständerat beschlossen hat, dass verschiedene Gesetze für Radio und für Television beschlossen werden sollen. Der dritte Weg ist der, dass wir einen gemeinsamen Artikel für Radio und Television aufstellen, darin aber weiter nichts bestimmen, sondern es einer Motion überlassen, zu fordern, dass der Bundesrat zwei Gesetze getrennt vorlegen möge.

Dieser dritte Weg führt meines Erachtens nicht zum Ziel. Bekanntlich bekommt der Schweizer Bürger nur den Verfassungstext ohne jede Erläuterung ins Haus – das ist hier im Rate so beschlossen worden –; er wird also von der Motion eventuell aus der Presse Kenntnis nehmen, eventuell auch nicht. Wenn er Kenntnis erhält, ist es erst noch sehr wahrscheinlich, dass er dieser Motion misstraut und deshalb den Verfassungsartikel, der Radio und Television zusammen verbindet, ablehnt.

Der zweite Weg, der des Ständerates, ist schon besser, und ich möchte ihm notfalls als Eventuallösung zustimmen. Aber er ist doch auch unbefriedigend, weil er die Gegner der Television zwingt, ein Referendum zu ergreifen. Er schliesst auch die Ständesstimmen aus. Es werden also dem Bürger gewisse Schwierigkeiten geschaffen, wobei er sicher argwöhnen wird, diese Schwierigkeiten seien ihm extra in den Weg gelegt worden.

Die beste und klarste Lösung ist die, dass wir zwei Verfassungsartikel schaffen, wobei sich der Bürger im einen Artikel über Radio, im andern über Television klar äussern kann. Wir haben allen Grund, den Bürgern klare Fragen zu stellen. Der abtretende Präsident, Herr Nationalrat Burgdorfer, hat in seiner Abschiedsrede warnend daran erinnert, dass in diesem Jahre drei Vorlagen unseres Parlamentes vom Volke abgelehnt wurden. Das muss uns sicher zu denken geben, muss uns Eindruck machen, um so mehr, wenn man sieht, wie sich bei der letzten Abstimmung 58% der Bürger überhaupt um diese Vorlagen nicht interessiert haben. Das muss sicher seinen tieferen Grund haben. Er liegt wohl darin, dass wir unserem Volke häufig Vorlagen unterbreiten, die zu kompliziert sind, als dass es sich wirklich dafür interessieren könnte, oder dass diese Vorlagen aus dem Bestreben heraus, es allen recht zu machen, allzusehr ausgeklügelt sind. Dann argwöhnt der Bürger darin gewisse Fussangeln. Das wird auch der Fall sein, wenn wir einen Verfassungsartikel vorlegen wollten, der Radio und Television verbindet. Hier würde im Volke sogleich das grösste Misstrauen entstehen. Ich gebe zu, dass Radio und Television sachlich zusammengehören. Ich bin hier anderer Meinung als Herr Kollega Büchi. Die Einheit der Materie ist gegeben. Einheit der Materie ist aber nicht Zwang, die Dinge zusammenzunehmen, sondern es steht uns durchaus frei, sie aus psychologischen und politischen Gründen auseinanderzunehmen. Das ist rechtlich ganz bestimmt möglich.

Wir wissen, dass sich bestimmte Kreise im Lande gegen diese Trennung wenden und dass sie sie absolut nicht preisgeben möchten, weil sie eben aus politischen Gründen fürchten, die Television allein werde vom Volke nicht angenommen. Sie meinen, das Radio brauche man, um hier die notwendigen Vorspanndienste zu leisten. Das weiss man im Volk, das spürt man im Volk. Deshalb ist gegen die Verkoppelung sicher ein Misstrauen vor-

handen. Es entsteht eine Missstimmung, die wir beseitigen müssen und auch beseitigen können. Ich glaube, es ist kein Zufall, dass in der kleineren Minderheit der Kommission einige Journalisten waren: ein sozialdemokratischer Redaktor, ein Redaktor eines bäuerlichen Blattes und ein freisinniger Redaktor. Diese alle wünschen, dass getrennt über Television und Radio abgestimmt werde. Auch der Verein der Schweizer Presse hat sich in diesem Sinne ausgesprochen. Herr Kollega Wick, ein katholisch-konservativer Redaktor, ist wenigstens für die Lösung des Ständerates eingetreten.

Ich möchte nun nicht verlangen, dass Sie aus irgendeinem Grunde der Meinung der Presse einen Vorrang einräumen, ausser vielleicht gerade hier, wo es doch um die Einschätzung der öffentlichen Meinung geht und die psychologische Bewertung der Chancen einer Vorlage. Hier darf man wohl die Zeitungsleute in gewissem Sinne als Fachleute bezeichnen. Wir machen nun die Feststellung, erstens einmal, dass in der Schweiz leider im allgemeinen *a priori* nicht eine gute Stimmung gegenüber unserem eidgenössischen Parlament besteht, dies zum Beispiel im Gegensatz zu kantonalen Verhältnissen, wo das Stimmvolk im allgemeinen, im Zweifel jedenfalls immer regierungs- und parlamentstreu stimmt. In der Eidgenossenschaft ist das nicht der Fall. Es braucht meistens nur einen kleinen Anstoss zu einer Opposition, es braucht manchmal sogar nur ein falsches Gerücht, und eine Vorlage ist geliefert. Wir Presseleute wissen, wie schwer, wie fast unmöglich es ist, mit guten Argumenten, mit den besten Argumenten gegen solche Missstimmungen aufzukommen.

Es wird nun befürchtet, wie schon angedeutet, dass, wenn wir Radio und Television zusammenkoppeln, der Bürger sich in der Abgabe der freien Meinung zum einen und zum andern gebunden fühlen wird. Schon das wird manchen, ob er nun für oder gegen die Television ist, bewegen, ein Nein einzulegen. Für uns wird es schwer sein zu erklären: „Ihr könnt dann beim Erlass der Gesetze Eure Meinung äussern. Es ist eine Motion angenommen worden usw.“ Auf das alles wird im hitzigen Abstimmungskampf der Bürger leider nicht viel geben.

Es scheint mir, nirgends so wie hier sei es möglich und sei es ein Leichtes, die Fragen klar und einfach zu stellen. Ich möchte Sie deshalb bitten, hier mitzuhelfen. Dann werfen wir allen Ballast weg, der bei einer Diskussion nur Missstimmung und Missverständnisse erzeugt. Dann ist es möglich, sachlich zu orientieren. Wir werden gerne sachlich die Argumente für die Kompetenz in Sachen Radio und sachlich die Argumente für die Kompetenz in Sachen Television darlegen. Wenn wir das getrennt vorlegen, bin ich überzeugt, dass das Schweizervolk zu heidem sein Ja sagen wird.

Hier wird die Beratung abgebrochen

Ici, le débat est interrompu

Rundspruch und Fernsehen. Verfassungsartikel

Radio et télévision. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	09
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	12.12.1956
Date	
Data	
Seite	787-794
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 208

Vormittagssitzung vom 13. Dezember 1956
Séance du 13 décembre 1956, matin

Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau*

7185. Rundspruch und Fernsehen.
Verfassungsartikel
Radio et télévision. Article constitutionnel

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 787 hiervor – Voir page 787 ci-devant

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Scherrer: Ich werde teilweise das gleiche sagen wie gestern Herr Kollega von Greyerz, was nicht ganz zu vermeiden ist, da wir beide den gleichen Standpunkt einnehmen. Ich bitte Sie deshalb, einige wenige Wiederholungen entschuldigen zu wollen. Die Beratungen in unserer Kommission haben für mich einen etwas überraschenden Verlauf genommen, und zwar hauptsächlich deshalb, weil ich meinerseits annahm, es werde in erster Linie der Antrag gestellt auf Trennung des vorgeschlagenen Artikels 36bis in zwei Artikel, 36bis und 36ter, den einen für das Radio und den andern für das Fernsehen. Statt dessen wurde der Antrag auf Rückweisung des Geschäftes an den Bundesrat gestellt. Dieser Antrag – das muss ich Ihnen offen gestehen – schien mir nun allerdings unnötig zu sein. Ich konnte ihm deshalb nicht zustimmen. In der Folge wurde im Schosse der Kommission der Gedanke einer Motion für die nachfolgende Gesetzgebung aufgeworfen. Voraussetzung dazu wäre die Annahme eines Einheitsartikels 36bis für Radio und Fernsehen gewesen, daneben aber die Ablehnung des Alineas 2 der ständerätlichen Fassung, nämlich jenes Alineas, welches die getrennte Gesetzgebung vorschreibt. Die Motion hätte den Auftrag an den Bundesrat zur Ausarbeitung von zwei Gesetzen enthalten. Dieser Gedanke ist an sich recht und gut, und das Vorgehen auf diesem Wege ist absolut möglich, aber trotzdem scheint es mir persönlich nicht der richtige Weg zu sein. Ich habe in diesem Zusammenhang einige Befürchtungen. Vor allen Dingen befürchte ich eine noch grössere Unsicherheit im Hinblick auf die Ausführungsgesetzgebung. Es besteht auch die Möglichkeit der Nichtannahme dieser Motion im einen oder anderen Rate. Damit würde der Auftrag an den Bundesrat, zwei Gesetze vorzulegen, geradezu hinfällig. Sehr unerwünscht wäre in diesem Zusammenhang die nicht zu vermeidende Zeitversäumnis, und zwar hauptsächlich deshalb, weil, wie Sie alle wissen, sehr bald wieder neue Fernsekredite zur Fortsetzung des bestehenden Versuchsbetriebes von den eidgenössischen Räten gesprochen werden müssen. Diese neuen Kredite sollten doch endlich eine Gesetzes- oder zum mindesten eine Verfassungsgrundlage haben. Das sind die Überlegungen, die mich davon abhielten, der Motion zuzustimmen. So scheint mir, es bleibt uns eben doch als einfachster Weg der Antrag auf zwei Artikel, 36bis und 36ter, und dieser Antrag ist auch in der Kommission gestellt, leider aber mit 20 zu 6

Stimmen abgelehnt worden. Meinerseits habe ich unter diesen Umständen notgedrungen der Fassung des Ständerates zugestimmt: Einschluss des Alineas 2 mit der zwingenden Vorschrift zur getrennten Gesetzgebung bereits im Verfassungszusatz. So wären wir mindestens sicher, zwei Gesetze zu erhalten, und mir scheint, dies wäre das kleinere Übel, falls die Trennung in zwei Verfassungsartikel abgelehnt werden sollte. Ich würde aber meinerseits diese Aufteilung in zwei Artikel nach wie vor vorziehen, und ich schliesse mich deshalb in der Abstimmung der zweiten Minderheit an. Die Gründe dafür sind sehr einfach. Wenn uns Verfassungsartikel vorgelegt werden, dann muss auf alle Fälle das Volk über diese abstimmen. Werden uns zwei Ausführungsgesetze vorgelegt, dann muss gegen das eine oder das andere dieser Gesetze zuerst das Referendum ergriffen werden, wenn das Volk darüber soll abstimmen können. Und das Zustandekommen dieses Referendums ist nun nicht zum voraus so selbstverständlich. Deshalb bleibt es fraglich, ob unter diesen Umständen eine Volksabstimmung überhaupt zustandekommen könnte. Käme sie nicht zustande, dann hätte das Volk überhaupt keine Möglichkeit, sich auszusprechen über Radio einerseits und Fernsehen andererseits, und mir scheint, die Gelegenheit zu einer solchen Abstimmung muss nun endlich doch geboten werden. Ich will mich nicht äussern zur Frage der Einheit der Materie oder zu anderen juristischen Fragen. Aber mir scheint, mit etwas Fingerspitzengefühl sollte man unschwer zum Entschlusse der Zweiteilung gelangen. Ich darf vielleicht in diesem Zusammenhang bemerken, dass ich persönlich nicht glaube, dass es die Absicht des Departementes war, uns die Vorlage über Radio und Fernsehen zum vornherein in einem einzigen Artikel zusammengekoppelt vorzulegen, in der Meinung, dann gehe beides beim Volke in der Abstimmung durch. Der Entwurf des Bundesrates stützt sich, wie Sie alle auf Seite 11 der Botschaft nachlesen können, auf die Vernehmlassungen der Kantone und darüber hinaus auf die Vernehmlassungen von weiteren 91 Organisationen verschiedenster Art. Deren Mehrheit hat sich für den Einheitsartikel ausgesprochen, und damit werden sowohl das Departement, wie auch der Bundesrat eben gedeckt. Diese Mehrheiten der angefragten Kantone und Organisationen haben aber nach meiner Ansicht die ihnen vorgelegten Fragen ganz einfach beurteilt entweder nach juristischen Gesichtspunkten oder dann nach eigenen Interessenstandpunkten oder vielleicht noch vom Standpunkte der Zweckmässigkeit aus. Übersehen wurde dabei – so wie ich das aufgefasst habe – der psychologische Standpunkt, der mit dieser Frage eng verbunden ist. Und die Betrachtung von diesem Standpunkt aus scheint mir persönlich sehr wichtig zu sein. Sie alle wissen, dass das Fernsehen in den letzten Jahren stark in das Blickfeld der Öffentlichkeit gerückt worden ist und dass sich die Öffentlichkeit für die damit verbundenen Fragen recht intensiv interessiert. Sie wissen auch, dass die Krediterteilungen zur Durchführung des Versuchsbetriebes durch die eidgenössischen Räte da und dort allerhand Missfallen erregt haben, und zwar hauptsächlich deshalb, weil ihnen die gesetzliche Grundlage fehlt. Es ist ihnen aber ebensowohl bekannt, dass gewisse Teile unserer Bevölkerung

grundsätzlich gegen das Fernsehen eingestellt sind. Wieder andere Teile dieser Bevölkerung befürchten eine künftige Finanzierung auf Wegen, die ihnen nicht gefallen. Ich erinnere nur mit zwei Stichworten an die Möglichkeit der Geschäftsreklame oder an die Gefahr der Verwendung von Radiohörgebühren zugunsten des Fernsehens. Mir scheint es aus allen diesen Gründen richtig zu sein, wenn man diesen Tatsachen Rechnung trägt. Das geschieht am besten durch die Auftrennung des Einheitsartikels in zwei Artikel. Die Zusammenfassung – ich komme nicht über diesen Eindruck hinweg – scheint mir der Sache gefährlich zu sein, und wenn man dann noch der mehr als einer Million zählenden Schar von Radiohörern sagt – ob das dann stimmt oder nicht, sei dahingestellt –: Ihr bezahlt das Fernsehen der andern mit euren Radiogebühren, dann, glaube ich, wäre das Schicksal dieses Einheitsartikels besiegelt. Und wenn dieser Artikel verworfen würde, dann wüssten wir letzten Endes trotz alledem nicht, woran wir nun eigentlich sind. Die Radiohörer laufen dabei keine Gefahr. Die Einrichtung und der Betrieb des Radios sind deswegen sicherlich nicht gefährdet. Offen bleibt aber die Frage: Was geschähe dann mit dem Fernsehen? Hier möchte ich dazu folgendes erklären: Ich persönlich bin für das Fernsehen, und zwar ganz einfach aus dem Grunde, weil wir die technische Entwicklung auch auf diesem Gebiete nicht aufhalten können. Damit müssen wir uns einmal abfinden. Aber wir wollen dieses Fernsehen nicht irgendwem überlassen; es soll, wie das Radio, Bundessache sein. Wir erreichen dieses Ziel sicherer, wenn wir den Artikel trennen. Ich spreche mich damit keineswegs etwa gegen das Fernsehen, sondern nach meiner Auffassung viel mehr betont dafür aus.

Ich begrüße deshalb eine Vorlage, die zwei getrennte Artikel enthält, und ich stimme aus diesen Überlegungen der zweiten Minderheit zu.

Falls aber der Antrag dieser zweiten Minderheit abgelehnt werden sollte, dann würde ich schliesslich der ständerätlichen Fassung zustimmen.

Im übrigen bin ich für Eintreten.

Aebersold: Es ist zu begrüßen, dass für Radio und Fernsehen nun durch einen Bundesverfassungsartikel eine klare rechtliche Stellung geschaffen werden soll. Darüber herrscht wohl eine einheitliche Auffassung, unbekümmert um die Einstellung des einzelnen zu Radio oder Fernsehen an sich. Das Radio steht weniger zur öffentlichen Diskussion als das Fernsehen. Letzteres ist wohl als technisches Wunder anerkannt, aber als kultureller Fortschritt umstritten. Die Notwendigkeit der technischen Einrichtungen durch den Bund geben aber zurzeit weniger Anlass zu Kritik als die Verkoppelung in der Verfassungsvorlage, trotzdem in beiden Fällen der Bund als Konzessionär auftreten und damit Bedingungen stellen kann.

Aus psychologischen und staatspolitischen Gründen halte ich einen getrennten Verfassungsartikel in Artikel 36bis und 36ter für klug, unbekümmert darum, dass tatsächlich zwischen Radio und Fernsehen eine technische Wesensverwandtschaft besteht. Das Volk muss sich endlich einmal zum Fernsehen allein äussern können. Dabei geht es ja einzig um die Frage: Soll der Bund über das Fernsehen

Verfügungen, detailliert in einem kommenden Gesetz, treffen können, oder soll es der freien Wirtschaft überlassen werden? Die Antwort wird nach meiner Auffassung bestimmt zugunsten des Verfassungsartikels ausfallen, sowohl für Radio wie für Fernsehen. Zudem muss nun klar und unzweideutig ein von höchster Stelle gegebenes Versprechen eingelöst werden. Als die erste Vorlage zu einem Versuchsbetrieb für das Fernsehen dem Parlament mundgerecht gemacht wurde, erklärte der damalige Departementsvorsteher ausdrücklich, das Volk werde nachher zum Fernsehen überhaupt Stellung nehmen und bestimmen können, ob und wie dies weiterzuführen sei. Nachdem es aber seit Jahren übergangen wurde, soll das Volk jetzt wenigstens Gelegenheit bekommen und nicht erst nach Erlass des Gesetzes eventuell zur Ergreifung des Referendums gezwungen werden. Öffnen wir doch das Ventil, damit sich die unentwegten grundsätzlichen Fernsehgegner abregieren können!

Die Verkoppelung schliesst eine klare Meinungsäusserung aus. Ich halte sie für Schlaumeierei und Angst vor der Volkabstimmung, welche letztere absolut unbegründet ist. Das beabsichtigte Vorgehen erweckt Misstrauen wegen der Verklausulierung, und dieses Misstrauen kann weder dem Bundesrat noch dem Parlament gleichgültig sein. Diese Schlaumeierei mache ich nicht mit.

Ich stimme wohl für Eintreten, unterstütze aber den Antrag der zweiten Minderheit, zwei Verfassungsartikel zu schaffen. Der Bundesrat könnte zudem bei dieser Debatte das Misstrauen zerstreuen, indem er vor der Volksabstimmung über die beabsichtigten Hauptlinien in den Gesetzesvorlagen das Geheimnis lüften würde, denn erst die Texte der kommenden Gesetze können ja wirklich zu materiellen Diskussionen Anlass geben. Denken wir etwas mehr psychologisch als, wie vorgeschlagen, rein technisch-juristisch!

Grendelmeier: Ich rede weder als Gegner noch als Befürworter des Fernsehens oder des Radios, sondern ich fühle mich als Jurist verpflichtet, hier einige Worte zu sagen, entgegen der Meinung des Herrn Aebersold, der vorhin gemeint hat, die Juristen hätten hier nichts zu sagen.

Ich sehe mich aus verfassungsrechtlichen Gründen verpflichtet, hier das Wort zu ergreifen. Zwar habe ich gestern mit Genugtuung gehört, dass auch die Kommission der Auffassung ist, der Grundsatz betreffend das Erfordernis der Einheit der Materie gelte nicht nur für das Initiativ-Verfassungsrecht, sondern auch für jene Verfassungsvorlagen, die aus dem Schosse der Räte hervorgehen. Es ist zu begrüßen, dass dieser Grundsatz wieder einmal in aller Form in diesem Saale die Bestätigung gefunden hat, denn wenn die Vorschrift der Einheit der Materie zwar ausdrücklich nur für Verfassungssätze aufgestellt worden ist, die über die Volksinitiative zur Abstimmung gelangen, so muss gleichwohl aus Sinn und Zweck der Vorschrift heraus der Grundsatz für alle Verfassungsvorlagen gelten. Diese Vorschrift will dem Souverän die Möglichkeit schaffen, sich zu einem Verfassungstext mit Ja oder Nein äussern zu können. Das setzt aber zwangsweise, und nicht nur im Falle der Initiativabstimmung voraus, dass die Frage an den Souverän klar und eindeutig

gestellt wird. Das ist jedoch dann nicht der Fall, wenn mit ein und demselben Ja oder Nein zwei verschiedene Fragen miteinander beantwortet werden müssen, während eventuell der Stimmberechtigte zwei verschiedene Antworten hätte geben wollen. Es muss sich daher die Verkoppelung zweier Fragen, auf die nur eine Antwort gegeben werden kann, zwangsläufig als eine unlösbare Behinderung der freien Entscheidung des Stimmbürgers auswirken. Sie ist daher mit dem Prinzip eines demokratischen Rechtsstaates nicht vereinbar.

Unerklärlich ist jedoch, wie man behaupten kann, die Voraussetzungen des Grundsatzes über die Einheit der Materie sei bei Radio und Fernsehen gegeben und es könnten beide Materien unbedenklich in einem Artikel geregelt werden. Herr Kollega Bucher hat sich gestern sogar zur Behauptung verstiegen, es handle sich hier um einen klassischen Fall von Einheit der Materie. Herr Kollege Bucher verwechselt hier offenbar die verschiedenen Stile. Er hat offenbar den Sinn für die Klassik verloren, abgesehen davon ist Herr Bucher gestern den Nachweis für die „Klassik“ der Einheit der Materie schuldig geblieben.

Meines Erachtens handelt es sich hier ganz untrügerisch um zwei verschiedene Materien. Die eine bezieht sich auf die blossen Tonübertragung, die andere auf die Übertragung des Bildes mit Ton. Dass beide der Gedankenübertragung auf elektrischem Wege dienen, ändert nichts an der Verschiedenheit der Materie, denn sonst müsste auch das Flugwesen zusammen mit dem Strassenverkehrs-, Schiffs- und Bahnwesen als eine Materie betrachtet werden, weil es sich jedesmal immer nur um den Transport von Menschen und von Gütern handelt. Man hätte also, wenn die Meinung von Herrn Bucher richtig ist, alle diese Materien ebensogut in einem Verfassungssatz regeln können, was aber, wie Sie wissen, richtigerweise nicht geschehen ist. Wir haben mit Recht das Eisenbahn-, das Schiffs- und das Strassenwesen usw. in gesonderten Verfassungsartikeln geregelt.

Aber auch in bezug auf die Einstellung der Bevölkerung handelt es sich beim Radio und Fernsehen insofern um verschiedene Materien, als ein grosser Teil der Bevölkerung wohl den Rundspruch bejaht, aber das Fernsehen verneint. Dieser Tatsache sind wir uns alle bewusst, und wir dürfen uns nicht über sie hinwegsetzen.

Wenn wir aber ausgerechnet auf diesem neuralgischen Gebiet, in voller Kenntnis der gespaltenen Lager, zwei Materien verkoppeln wollen, so tun wir meines Erachtens Unrecht, denn die Verkoppelung muss sich hier als eine Vergewaltigung jener Stimmbürger auswirken, die für die verfassungsmässige Verankerung des Radios ein überzeugtes Ja, für das Fernsehen aber ein ebenso entschiedenes Nein einlegen wollen. Es wird dem Stimmbürger auch nicht entgehen können, dass die Verkoppelung keineswegs wegen der Einheit der Materie vorgenommen wird, sondern einfach – das müssen wir gestehen – weil man fürchtet, eine Fernsehvorlage für sich allein, losgelöst von der Radiovorlage könnte verworfen werden.

Angesichts der Tatsache, dass das Volk auf eine Verkoppelung ganz zweifellos sauer reagiert und sie als eine Unterdrückung der freien Entscheidung be-

trachtet wird, und deshalb eventuell beide Vorlagen gefährdet sind, verstehe ich einfach nicht, dass wir nicht den Mut zu einer klaren Lösung aufbringen wollen und zwei gesonderte Verfassungsbestimmungen ausarbeiten.

Es kommt noch dazu, dass die Verkoppelung ein neues Malaise gegen Bern schaffen würde, denn wir können doch nicht leugnen, dass der Bundesrat schon seit langem und auch noch vor Jahresfrist versprochen hat, er werde dem Volke Gelegenheit geben, über das Fernsehen in einer Verfassungsvorlage zu entscheiden. Es hatte dabei, entgegen den Behauptungen, die gestern hier aufgestellt worden sind, unverkennbar die Meinung, dass sich das Volk zum Fernsehen als solchem in gesonderter Vorlage, losgelöst vom Radio, äussern können. Die bundesrätlichen Zusicherungen wurden stets im Zusammenhang mit der umstrittenen Weiterführung der Fernsehversuche abgegeben. Ich meine, Herr Bundesrat Lepori, es gelte auch hier der Satz: „La parola data lega.“

Wenn sodann eingewendet wird, mit der Abstimmung über Artikel 36bis werde ja lediglich über die Legiferierungskompetenz des Bundes beschlossen; damit sei die Frage, ob Fernsehen Ja oder Nein noch keineswegs entschieden, scheint mir das eine Täuschung des Bürgers zu sein, denn wir haben alle die Gewissheit, dass unentwegt am Ausbau des Fernsehens weitergearbeitet wird. Es werden neue Fernsehtürme errichtet und bald werden uns neue Kreditbegehren beschäftigen. Das alles geschieht selbstverständlich mit viel weniger Hemmungen, wenn man endlich einmal durch einen Kompetenzartikel in der Bundesverfassung gedeckt sein wird. Deshalb erachte ich diesen Artikel für gefährlich, denn nachdem ein Verfassungsartikel derartige präjudizielle Bedeutung haben wird, muss dem Bürger schon heute Gelegenheit gegeben werden, in unzweideutiger Weise zum Fernsehen Stellung nehmen zu können.

Der Hinweis auf ein gesondertes Fernsehgesetz ist wiederum ein schlechter Trost, denn wenn der einst das Volk über ein solches Gesetz wird abstimmen können, wird es vor einem „fait accompli“ stehen, weil man eben auf Grund der Kompetenzbestimmung, die man heute in die Bundesverfassung hineinnehmen will, alle Arbeiten auf dem Gebiete des Fernsehens so weit vorgetrieben haben wird, dass praktisch dann einmal ein Zurück nicht mehr möglich sein wird. Man wird dann dem Bürger wieder einmal, wie schon an einsam andern Orten, sagen: Ja, jetzt stehen doch die Anlagen, sie haben schon so viele Millionen Franken gekostet, man kann sie doch nicht niederreissen. – Das wäre, um mit Herrn Wick zu sprechen, ja ein schlechter Schildbürgerstreich.

So wird der Bürger, wenn er vor das Fernsehgesetz gestellt sein wird, in seinem Entscheid wiederum nicht mehr frei sein. Er wird nur noch unter dem Druck der vollendeten Tatsachen wohl oder übel ja sagen können. Das, fürchte ich, sei das Ziel der heutigen Taktik. Zu ihr dürfen wir nicht Hand bieten.

Ich werde nicht gegen Eintreten stimmen, erkläre aber hier schon, dass ich den zweiten Minderheitsantrag, der zwei getrennte Verfassungsvorlagen fordert, unterstütze.

Sprecher: Alle Jahre wieder, ist man versucht zu sagen, beschäftigt uns das Thema des Fernsehens. Dabei ist es ein Thema mit nur geringfügigen Variationen, und immer waren die Dissonanzen gegenüber den Harmonien vorherrschend. Diese Dissonanzen lassen sich indessen erklären. Sie sind aus den gewaltigen technischen Errungenschaften und Entwicklungen heraus verständlich, die an unserer Landesgrenze nicht haltmachen und deren Berücksichtigung auch bei uns gefordert wird, damit dem Bedürfnis bzw. dem nur sehr kümmerlich vorhandenen Bedürfnis unseres Volkes nach diesen Errungenschaften entsprochen werde. Es war gegeben, die Technik des Fernsehens auch bei uns voranzutreiben, ja selbst Mittel für jenen Versuchsbetrieb einzusetzen, der seine visuelle Ausnützung in die Wege leiten wollte. Aber ebenso falsch wäre es, übersehen zu wollen, dass dieser unheimlichen Betriebsamkeit auf der Sendeseite heute frostige Kühle auf der Empfangsseite gegenübersteht. So ist das Fernsehen heute im Begriff, über zwei Relais mit sehr verschiedenen Spannungen eingeführt zu werden, wobei es zu den physikalischen Erscheinungen gehören mag, dass Funken von den hochspannungsgeladenen Promotoren des Fernsehens auf das nur schwach fernsehgeladene Volk überzuspringen und es mit allen erdenklichen Motiven für die technische Neuerung zu gewinnen suchen. In die Alltagssprache übersetzt heisst das, dass die Anhänger des Fernsehens etwas zu erreichen suchen, wozu im Volke die nötige Bereitschaft noch fehlt. Im Volke ist deutlich das Bewusstsein verankert, dass man da etwas zu erzwingen sucht. Darin liegt auch eine der Ursachen für jenes Malaise, das heute eine leidenschaftslose Diskussion erschwert. Gerade aber weil das Schrittmass gegenseitig nicht besser aufeinander abgestimmt war, hätten sich die Schöpfer der Vorlage fragen müssen, ob sie mit der vorliegenden Fassung dem von ihnen so heiss geliebten Fernsehen einen Dienst erweisen oder nicht weit mehr noch weiteres Misstrauen säen, das ihnen und dem Fernsehen unter Umständen kaum zum Nutzen gereichen wird. Der Eindruck zum mindesten ist nach allem bisher Dagewesenen nicht aus der Welt zu schaffen, dass mit der Verkoppelung zweier Materien nicht nur praktische, sondern auch taktische Ziele verfolgt werden. Die rechtliche Möglichkeit, dies zu tun, soll nicht bestritten werden. Ebenso klar muss aber auch festgestellt werden, dass auch kein rechtliches Hindernis bestanden hätte, zwei getrennte Verfassungsartikel vorzulegen und dem Volke in klarer Weise bereits auf der Stufe des Verfassungsrechtes Gelegenheit zu bieten, sich zu jeder Materie getrennt auszusprechen. Welchen Weg wir einschlagen, ist weniger eine Frage der Doktrin als eine solche des staatspolitischen Gefühls und der Einschätzung der Chancen der Vorlage in einer Volksabstimmung. Diese Frage zu beantworten haben wir bereits in der Kommission jenen überlassen, die das Fernsehen heisser befürworten als wir Vertreter einer Region, die auch bei einer weiteren technischen Entwicklung noch auf längere Zeit hinaus nicht in die Lage kommen wird, Nutzniesser dieses technischen Fortschrittes zu sein. Entgegen der geäusserten Auffassung vertreten wir aber die Meinung, dass soviel materielle und formelle Verschiedenheiten zwischen Radio und Fernsehen bestehen, dass ihre Gestaltung zum mindesten

in gesetzgeberischer Hinsicht getrennt werden muss, und wir haben uns deswegen von Anfang an aus materiellen, aber auch aus abstimmungspolitischen Gründen für zwei getrennte Gesetze eingesetzt.

Es erscheint uns in der zur Diskussion stehenden Vorlage aber eine weitere bedeutende Lücke zu klaffen. Sie betrifft die zweite Wurzel des Missbehagens, das die Television unwittert, nämlich die Finanzierung des Programmdienstes. Mit aller Klarheit will der Souverän wissen, ob dieser Programmdienst im Sinne einer Eigenwirtschaftlichkeit des Fernsehens aus Empfangsgebühren finanziert werden soll oder nicht. Unüberwindlich ist das Misstrauen, es könnten Radiogebühren oder Steuergelder für eine Institution Verwendung finden, die auf absehbare Zeit hinaus nur einem verhältnismässig beschränkten Kreise Interessierter oder Privilegierter zu dienen vermag. Dieses Misstrauen zu beseitigen, gibt es nur einen Weg: Eine deutliche Erklärung des Bundesrates, dass keinerlei Bundesmittel, weder in der definitiven, noch in der Übergangsphase für die Finanzierung des Programmdienstes Verwendung finden, ohne dass der Bund durch einen referendumpflichtigen Bundesbeschluss dazu ermächtigt wäre. Von der Deutlichkeit einer derartigen Erklärung wird es abhängen, ob wir in der Detailberatung darauf verzichten können, dem Rate den Einbau der notwendigen Sicherungen zu beantragen.

Bruhlin: Das Fernsehen ist eine technische Weiterentwicklung des Radios. Dem Worte wurde das Bild hinzugefügt. Ich erachte Radio und Fernsehen als eine technische Einheit. Es gibt ja bereits auch schon kombinierte Apparate, die dem Rundspruch und dem Fernsehen dienen. Als Faktoren des wirtschaftlichen, politischen und kulturellen Lebens hat der Staat an der Entwicklung und Handhabung von Radio und Fernsehen das nämliche Interesse. Die gleichen technischen und programmlichen Gründe zwingen, sowohl das Radio wie das Fernsehen zur Bundessache zu machen. Ich kann mir vorstellen, dass sich der kombinierte Radio-Fernseh-Apparat je länger je mehr durchsetzen wird. Wäre es dabei nicht sonderbar, wenn nur die eine ideelle Hälfte dieses Apparates, nämlich diejenige für den Rundspruch als regalpflichtig der Bundeskompetenz unterstellt würde? Radio und Fernsehen gehören nach den gleichen Überlegungen und Gründen unter den gleichen Hut. Daher stimme ich der Verkoppelung zu, wenn man überhaupt von einer solchen sprechen kann. Wir wollen diese technische Weiterentwicklung bejahen und nützen. Aus einer positiven Einstellung heraus wird es sicher allen Ratskollegen nicht schwer fallen, sich hinter die Vorlage zu stellen.

Man wendet nun ein, das Volk wolle sich zum Fernsehen in einem gesonderten Verfassungsartikel aussprechen. Mit der bundesrätlichen Vorlage kann es das. Lehnen Volk und Stände nämlich den verbundenen Verfassungsartikel ab, so hat das zur Folge, dass man beim Rundspruch stehen bleiben will. Es wird dann nur das Regal über das Fernsehen abgelehnt. Der Rundspruch bliebe auf Grund der bisherigen Interpretation des Rechtes der Bundesgesetzgebung unterstellt. Es käme einfach nichts Neues hinzu. Eine Verschlechterung des bisherigen

Zustandes würde aber nicht eintreten. Werden die beiden Materien getrennt zur Abstimmung vorgelegt und abgelehnt, so wäre auch das Radio der Bundeskompetenz entzogen. Das wollen wir verhindern. Die Vorlegung zweier getrennter Verfassungsnormen könnte abstimmungspolitisch zu einer Auseinandersetzung führen, der schliesslich beide Artikel zum Opfer fallen könnten.

Die Gegner des Fernsehens würden mit ihren Angriffen auch den Radioartikel gefährden. Nachdem das Radio bereits über 30 Jahre als Bundes Sache in die Gesetzgebung und Praxis eingegangen ist, können wir uns den Luxus eines speziellen Verfassungsartikels ersparen. Das Volk hätte auch Mühe, einem solchen speziellen Verfassungsartikel über den Rundspruch nachträglich seine Sanktion zu erteilen. Es könnte vielleicht hinter einer solchen ausdrücklichen Verfassungsbestimmung die Erhöhung der Konzessionsgebühren wittern. Ich gehe davon aus, dass das Radio bereits Bundessache ist und stimme daher nur einem mit dem Fernsehen verbundenen Verfassungsartikel zu. Bei einer Trennung der Materie empfehle ich Zustimmung nur zum Fernsehartikel.

Schmid Arthur: Es besteht wohl keine Differenz in der Beurteilung des Radios und des Fernsehens als technischen Fortschritt. Es wird niemandem einfallen zu erklären, dass das Radio kein technischer Fortschritt sei und dass auch das Fernsehen keinen technischen Fortschritt darstelle. Das kann man nicht behaupten, denn der technische Fortschritt ist sichtbar oder hörbar, wenn Sie wollen.

Aber es bestehen darüber Meinungsverschiedenheiten, welches die Auswirkungen dieses technischen Fortschrittes sind, und da sind wir zweifellos in einem Punkt nicht immer gleicher Meinung, nämlich darüber, ob der technische Fortschritt unter allen Umständen auch kulturell und geistig ein Fortschritt sei. Beim Radio sowohl als beim Fernsehen kommt es eben darauf an, wie man das Programm gestaltet. Ich glaube daran, dass man das Programm in beiden Fällen so gestalten kann, dass es fortschrittlich wirkt. Deshalb bin ich dafür, dass die staatliche Gemeinschaft, die Eidgenossenschaft, einen Einfluss auf die Programmgestaltung und auf die Einrichtungen nehmen kann und nehmen soll.

Aber ich bin nicht davon überzeugt, dass man alles Bestehende einfach durch eine technische Neuerung, die man als grossen Fortschritt anerkennt, ausradieren kann.

Sie wissen, wie sich das Radio entwickelt hat. Dank der föderalistischen Struktur unseres Staates haben wir eine Reihe von Studios, und in diesen Studios kommt natürlich die Eigenart der betreffenden Gegend vielleicht stärker zum Ausdruck, als wenn man alles zentralisieren und damit gleichschalten würde. Es gibt sicher bei dem System, das wir heute haben, auch noch Verbesserungsmöglichkeiten. Ich halte aber dafür, dass diese sich organisch entwickeln werden. Wie es beim Fernsehen sein wird, wissen wir nicht. Wir haben die Überzeugung, dass sich auch hier eine Entwicklung im Laufe der Zeit durchsetzen wird.

Ich habe seinerzeit für die Kredite der Versuchsperiode gestimmt, weil ich mich auf die Versprechen der Bundesräte verlassen habe. Man hat

sowohl unter Herrn Bundesrat Escher als unter seinem Nachfolger erklärt: das Volk wird Gelegenheit bekommen, sich zum Fernsehen zu äussern. Das sind Versprechen. Ich habe die Meinung, dass das Parlament und der Bundesrat im Volke draussen grossem Misstrauen auf vielen andern Gebieten begegnen, wo man der Meinung ist, es werde dirigiert und es werde regiert, ohne dass das Volk in der Demokratie überhaupt noch etwas zu sagen habe. Dieses Misstrauen sollte man nicht steigern, indem man jetzt mit einer gewissen Schlaumeierei einen Einheitsartikel zu schaffen versucht.

Man kann mir sagen, wie das der Vorredner gesagt hat: Ja, dann werde ich gegen das Radio stimmen und nur für das Fernsehen. Das sind so Drohungen, die man im Grunde genommen nicht ernst nehmen muss. Wir müssen uns bewusst sein, dass das Schweizer Volk ein gewisses Anrecht hat, über einen Verfassungsartikel, der das Radio, und einen Verfassungsartikel, der das Fernsehen enthält, abzustimmen. Ich sehe auch gar nicht ein, warum das nicht möglich ist. Ich habe allerdings einige Bedenken, wenn die beiden Artikel gemeinsam zur Abstimmung gebracht werden. Ich hätte es vorgezogen, wenn man den Radioartikel schon möglichst früh, schon in den letzten Jahren zur Abstimmung gebracht hätte. Dann hätte man etwas beseitigt, das heute nicht leicht zu beseitigen ist, nämlich das Misstrauen, das in weiten Kreisen der Radiohörer besteht, sie müssten mit ihrem Betrag, den sie jährlich zahlen, einen Teil des Fernsehens finanzieren, trotzdem sie selber keine Fernsehapparatur besitzen. Dieses Misstrauen besteht, und man sollte es zu beseitigen versuchen. Das kann man aber nicht dadurch, dass man nun die Sachen miteinander verkoppelt.

Sie werden mir sagen, ja, technisch ist alles das gleiche. Ich trete darauf gar nicht ein. Wir leben nicht nur in einer Gesellschaft, wo technische Massstäbe eine gewisse Geltung haben, sondern wir leben in einer demokratischen Volksgemeinschaft, wo man Rücksicht auf gewisse Überlegungen, wie sie im Volke draussen angestellt werden, nehmen muss und nehmen soll.

Ich komme deshalb aus dem ganz einfachen Grund dazu, für zwei getrennte Artikel zu stimmen, weil ich glaube, dass das der Sache viel zuträglicher sein wird. Ich bin überzeugt, dass wir, wenn die Verkoppelung nicht vorhanden ist, den Artikel für den Rundspruch durchbringen. Ich bin überzeugt, dass wir nachher den Artikel für das Fernsehen durchbringen, wenn man beides nicht am gleichen Tag zur Abstimmung bringt. Die Abstimmung darüber kann man ja an verschiedenen Daten vornehmen, und der Bundesrat hätte die Möglichkeit, das zu tun, und er würde damit weitgehend auch seine Glaubwürdigkeit im Volke draussen fördern und vielleicht sein Ansehen etwas verbessern. Man würde dann im Volke sagen: man hält jetzt das Versprechen, dass nämlich dem Schweizer Volk Gelegenheit gegeben wird, über das Fernsehen zu entscheiden. Sicher müssen wir den Einfluss des Staates im Fernsehen wahren. Es wäre ein Verhängnis, wenn das Fernsehen an Private übergeben würde und diese dann aus, sagen wir finanziellen und geschäftlichen Motiven und andern der Allgemeinheit nicht zuträglichen Beweggründen han-

deln würden. Das wäre nicht gut. Das ist der Grund, warum ich seinerzeit für die Kredite gestimmt habe. Das ist der Grund, warum ich für einen besondern Artikel über das Fernsehen bin.

Allerdings muss ich hier noch etwas feststellen. Wir haben es ja seinerzeit erlebt, als hier in diesem Saale diskutiert wurde, wie gewisse Grössen der Verwaltung da die Debatte übertragen und wie man da unangenehme Gefühle bekam über das, was damals geschah. Wir müssen uns bewusst sein, dass, wenn wir gewisse hohe Funktionäre des Staates mit gewissen Aufträgen betrauen, sie deshalb noch lange nicht allmächtige Götter sind, die machen können, was sie wollen, sondern man muss dem Volk auch Gelegenheit geben, dass es seinen Einfluss wahren kann, auch diesen Herren gegenüber, die sich für die Alleinsachverständigen halten. Das kann natürlich in einem Verfassungsartikel nicht geschehen. Das wird selbstverständlich in einem Gesetz geschehen müssen. Aber ich wollte darauf doch noch hinweisen, weil ja immer und immer wieder die Versuchung besteht, dass jene, die eine gewisse Macht haben, diese Macht missbrauchen. Die Machtfülle ist meistens für einzelne Menschen nicht zuträglich. Sie wird ihnen zum Verderben und wirkt sich damit auch zum Nachteil des Volkes aus. Ich habe die Meinung, dass darüber noch gesprochen werden kann, wenn man die Gesetze schafft.

Für heute aber möchte ich Sie bitten: stimmen Sie für getrennte Artikel!

Gnägi: Namens der Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion möchte ich zu diesem Geschäft folgende Ausführungen machen.

In unserer Fraktion stellte sich vorab die Frage, ob überhaupt eine verfassungsrechtliche Verankerung des Fernsehens notwendig sei. Man hat mit gutem Recht darauf hingewiesen, dass beim Rundspruch auch heute noch keine verfassungsrechtliche Verankerung vorhanden sei, trotzdem der Rundspruch in einzelnen Gebieten seit dem Jahre 1922 und seit 1931 in der ganzen Schweiz vorhanden ist. Aber es wäre falsch zu sagen, dass wir keine Grundlage hätten. Wir haben nur keine Verfassungsgrundlage. Die rechtlichen Grundlagen sind aber die Konzession und sind die Statuten, die das ganze Problem regeln. Es sei auch darauf hingewiesen, dass bereits im Jahre 1940 Postulate eingereicht wurden, die gesetzliche Verankerung des Rundspruchs durchzuführen.

Ich möchte hier auch daran erinnern, dass die Radiogenossenschaft Bern mit aller Deutlichkeit immer wieder gesagt hat, dass die rechtlichen Grundlagen ungenügend sind und dass eine rechte verfassungsmässige Verankerung im heutigen Moment notwendig sei.

Nun ist das Auftreten des Fernsehens dazugekommen, das es zur Notwendigkeit gemacht hat, auf diesem Gebiet nun die verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

In der Vorlage geht es bei der Beurteilung, die wir vornehmen, um eine Kompetenzausscheidung der Gesetzgebung zwischen Bund und Kantonen. Es fragt sich, wer die Gesetzgebung über Rundspruch und Fernsehen vornehmen will und wie weit sie gehen soll. In der Diskussion im Volk und hier wie in den Auseinandersetzungen in der Presse ist die

Fragestellung weitgehend eine andere geworden, indem man um den Eindruck nicht herumkommt, dass es von gewisser Seite aus heute darum geht, für oder gegen das Fernsehen zu sein. Ich glaube, diese Fragestellung ist im heutigen Moment zum mindesten verfrüht, denn es geht nicht darum, ob wir das Fernsehen annehmen oder verwerfen wollen, sondern es geht doch eindeutig darum, die Kompetenz darüber auszuscheiden, wer in der Gesetzgebung zuständig sei. Unter diesem Gesichtswinkel betrachtet, kann ja die Kompetenzausscheidung nur in dreifacher Hinsicht geschehen: entweder wird sie dem Bund übertragen, oder den Kantonen, oder man kehrt auf diesem Gebiet überhaupt nichts vor. Ein so wichtiges Instrument der Bildung der öffentlichen Meinung können wir nicht ohne gesetzgeberische Massnahmen lassen, sondern müssen uns anstrengen, hier die gesetzlichen Grundlagen zu schaffen.

Die Vorlage geht meines Erachtens einen echt schweizerischen Weg, indem der Bund zur Gesetzgebung kompetent erklärt wird. Bau und Betrieb werden durch den Bund durchgeführt. Die Programmgestaltung und Verantwortung hierfür soll einer Institution des öffentlichen Rechtes übertragen werden, und schlussendlich sind die Kantone zuständig, Bestimmungen für den öffentlichen Empfang aufzustellen.

Was nun die Ausgestaltung des Verfassungsartikels anbetrifft, so bin ich persönlich der Meinung, dass die Verfassungsbestimmung möglichst klar und knapp sein sollte. Es sollte verhindert werden, dass in einer Verfassungsbestimmung bereits eine ganze Reihe von Fragen geregelt werden, die in die Ausführungsbestimmungen hineingehören. Fragen der Organisation, der Finanzierung, des Ausbaues usw. müssen dort geregelt werden.

Die wichtigste Frage, die sich hier stellt, ist die, ob eine oder mehrere Verfassungsbestimmungen erlassen werden sollen. Die Gegner des Fernsehens glauben die Gelegenheit wahrnehmen zu müssen, bereits hier eine gegnerische Aktion durchzuführen, indem sie getrennte Fernsehartikel verlangen. Hier ist es vielleicht nötig, eine grundsätzliche Erklärung bezüglich des Fernsehens zu geben: Es ist wohl am Platze, darauf hinzuweisen, dass das Fernsehen ein technisches Übermittlungsmittel ist, das wir nicht aus der Welt schaffen können. Mit der Ablehnung des Verfassungsartikels sind wir auf dem Gebiet nicht einen Schritt weiter. Vielmehr ist es so, dass diese technische Neuerung unter Umständen ein sehr gefährliches Instrument werden könnte, wenn es sich selbst überlassen bliebe. Deshalb glaube ich, ist die Gesetzgebung über dieses Gebiet an die Hand zu nehmen, und es ist wohl richtig, dass dies durch den Bund geschieht.

Es wäre eine Illusion, zu glauben, dass durch die Verwerfung des Verfassungsartikels das Fernsehen verhindert werden könnte. Damit würde lediglich erreicht, dass keine Grundlage für die Kanalisierung, für die Gesetzgebung vorhanden wäre. Unter dem Gesichtspunkt betrachtet, geht die Verfassungsvorlage unseres Erachtens den richtigen Weg.

Es besteht heute ein grosses Misstrauen, und dieses ist der Grund für die grosse Diskussion über das Fernsehen. Ich glaube, dass das Misstrauen sich weniger gegen das Instrument an sich äussert als

vielmehr im Blick auf die Gefahr, Fernsehen und Radio würden zusammengelegt. Man befürchtet, dass die Radiogebühren das finanzielle Abenteuer des Fernsehens finanzieren oder wenigstens zur Finanzierung mithelfen sollen. Aus dieser Befürchtung heraus ist das Misstrauen entstanden. Wie können wir dieses beseitigen? Jedenfalls nicht dadurch, dass wir den Verfassungsartikel ablehnen, sondern dadurch, dass wir so rasch wie möglich die gesetzlichen Grundlagen ausarbeiten, um hier das ganze Problem zu regeln und in die Bahnen zu leiten. Das scheint mir die wichtigste Aufgabe der Zukunft zu sein.

Ich gestatte mir in diesem Zusammenhang, zwei Fragen an Herrn Bundesrat Lepori zu stellen:

1. Was gedenkt der Bundesrat nach dem Jahre 1957 zu tun? Bekanntlich läuft der Versuchsbetrieb Ende 1957 ab. Ich würde es als falsch betrachten, wenn das endgültige Fernsehen eingeleitet würde, ohne dass die gesetzlichen Bestimmungen und Grundlagen vorhanden wären.

2. Wann ist mit der Ausführungsgesetzgebung für das Fernsehen zu rechnen?

Mit überwältigender Mehrheit hat die Bauern-, Gewerbe- und Bürgerfraktion der ständerätlichen Lösung zugestimmt.

Hier ist noch die Erklärung am Platze, dass vielleicht aus verfassungsrechtlichen Überlegungen die Lösung der ersten Minderheit die sauberere gewesen wäre. Ich mache darauf aufmerksam, dass es in Artikel 36bis der Fassung des Ständerates heisst: „Der Bund erlässt über jedes dieser Gebiete ein besonderes Gesetz.“ Im Moment, wo diese Gesetze erlassen sind, steht dieser Satz noch immer in der Bundesverfassung. Das ist meines Erachtens ein Schönheitsfehler, der nur erklärt wird aus dem Misstrauen, weil man nicht die Sicherheit hat, dass wirklich zwei Gesetze ausgearbeitet werden und damit das Volk Gelegenheit bekommt, einzeln dazu Stellung zu beziehen.

Die Fraktion hat aus psychologischen und abstimmungspolitischen Gründen der Fassung des Ständerates den Vorzug gegeben, aus der Überlegung heraus, dass damit Gewähr besteht, dass das Parlament und, mit dem Referendum, auch das Volk in einem späteren Zeitpunkt, bei der Ausarbeitung eines Gesetzes, zur Organisation, Finanzierung und zum Programmdienst des Fernsehens Stellung beziehen können.

Ich beantrage Ihnen namens der Fraktion Eintreten auf die Vorlage und Zustimmung zum Ständerat.

Hackhofer: Unser Kollege Gnägi hat nach meiner Meinung die Diskussion wieder etwas zu dem Punkt geführt, auf dem sie bestritten werden muss. Sie ist in bezug auf das Wesen und die Bedeutung des Verfassungsartikels, über den wir diskutieren, durcheinandergebracht worden durch Missverständnisse, die dadurch entstanden sind, dass man heute den abstimmungspolitischen Überlegungen eine zu grosse Bedeutung einräumt. Man ist fasziniert von den Worten: „Das Volk muss sich für oder gegen das Fernsehen aussprechen können.“ Ich unterstreiche diese Forderung, und ich vertrete diese Forderung auch, aber ich glaube, man muss sich von dieser Forderung nun nicht zu falschen Schlüssen

verleiten lassen. Es besteht die Meinung, die Abstimmung über einen Verfassungsartikel über das Fernsehen bringe dem Volke Gelegenheit, sich für oder gegen das Fernsehen auszusprechen, und die Ablehnung eines Verfassungsartikels über das Fernsehen bedeute dann eine Ablehnung des Fernsehens durch das Volk. Und als Folgerung daraus wird gesagt: Man darf diese Ablehnung dem Volke nicht dadurch erschweren, dass man Dinge in diesem Verfassungsartikel miteinander verbindet, die nicht zusammengehören, und man sagt auch, man dürfe die Stellungnahme des Volkes zum Fernsehen nicht dadurch erschweren, dass man sie erst bei einer Gesetzesvorlage ermöglichen wolle, gegen die zuerst das Referendum ergriffen werden müsse. Ich finde, alle diese Auffassungen, die gewissermassen aus der Abstimmung über den Verfassungsartikel ein Plebiszit über das Fernsehen machen wollen, gehen von einem falschen Standpunkte aus. Sie gehen von einer völlig falschen Beurteilung der Bedeutung und des Charakters des Verfassungsartikels aus. Zunächst einmal möchte ich sagen, dass das Wort „Verkoppelung“ bei dieser Vorlage, bei diesem Text völlig unangebracht ist. Wenn die Einheit der Materie gegeben ist, dann ist es naheliegend, diese Materie in einem Verfassungsartikel zu regeln. Und wenn man, in der Auffassung, die Einheit der Materie sei gegeben, die Teilung ablehnt, dann darf man nicht sagen, die Ablehnung der Teilung sei eine Verkoppelung. Das wäre eine sonderbare Logik, bei der ich nicht mitkommen kann.

Ich werde mich später noch ganz kurz über die Einheit der Materie äussern. Herr Kollega Gnägi hat darauf hingewiesen, was bei diesem sogenannten Plebiszit über das Fernsehen geschieht, das man mit dem Verfassungsartikel veranstalten will. Wenn der Verfassungsartikel abgelehnt wird, dann ist das wohl eine Demonstration gegen das Fernsehen, aber sonst gar nichts. Es ist nicht einmal eine wirkungsvolle Demonstration. Es wäre ja eine Demonstration ohne jede Wirkung gegen das Fernsehen, ja es wäre eine Demonstration mit sehr gefährlichen Folgen. Bestimmt würde eine Ablehnung des Verfassungsartikels über das Fernsehen nicht eine Abschaffung des Fernsehens bedeuten. Ich glaube, darüber sind wir uns alle klar. Aber eine Ablehnung des Verfassungsartikels über das Fernsehen wäre nicht einmal eine Aufhebung der heute bestehenden verfassungsmässigen Kompetenzen des Bundes, die technischen Einrichtungen für Radio und Fernsehen zu errichten und zu betreiben. Es scheint mir, dass man immer wieder vergisst: Das Fernsehen ist bereits existent für das schweizerische Recht, für die rechtliche Wirklichkeit. Es ist nicht nur technisch existent, es ist auch einrichtungsmässig effektiv existent, und zwar ist das verfassungsrechtlich absolut in Ordnung auf Grund von Artikel 36 der Bundesverfassung. Diese Zuständigkeit des Bundes bleibt bestehen, auch wenn der Verfassungsartikel über das Fernsehen abgelehnt wird, mit dem angeblich dann auch das Fernsehen abgelehnt werden soll. Die Einrichtungen würden eben weiter bestehen, und der Bund hätte das Recht, sie zu betreiben. Aber er hätte nicht das Recht, die Programme selber zu senden, und er hätte nicht einmal das Recht, über die Programmgestaltung, auch nicht über die Finanzierung der Programmgestaltung, zu legifere-

rieren. Er hätte zwar die Möglichkeit, auf dem Wege von Konzessionsbestimmungen denjenigen Privaten, welche diese Sendeeinrichtungen betreiben würden, gewisse Bedingungen zu stellen. Aber das entscheidende ist: Wo bleibt die Mitsprachemöglichkeit des Volkes? Gerade bei einer Ablehnung des Verfassungsartikels wären die Voraussetzungen dafür überhaupt nicht mehr gegeben, dass endlich einmal eine ordentliche Mitsprachemöglichkeit des Volkes für die Gestaltung und Finanzierung der Radioprogramme zustande kommen kann. Gerade das Gegenteil von dem würde eintreten, was diejenigen wollen, die diesen Verfassungsartikel ablehnen. Nach meiner Meinung ist der Verfassungsartikel, über den wir diskutieren, ein völlig untaugliches Objekt zur Demonstrierung der Gegnerschaft gegen das Fernsehen. Er ist im Gegenteil die Voraussetzung dafür, dass das Volk in Zukunft zum Fernsehen etwas zu sagen haben wird. Weil das bis jetzt nicht der Fall war, besteht ja auch ein Malaise. Dieses Malaise ist deshalb entstanden, weil man Versuchsbetriebe eingerichtet hat usw., die sehr umstritten waren. Ebenso umstritten war die Frage, ob die Zuständigkeit des Bundes in dieser Hinsicht rechtlich in Ordnung war. Das Volk hat gesehen, dass das Fernsehen organisiert wurde, und es hat nie etwas dazu sagen können. Aus dieser Situation heraus ist, wie gesagt, das Malaise entstanden, das heute besteht. Und wir wollen doch dieses Malaise nun nicht immer andauern lassen. Wir können aber diesem Malaise nur dadurch entgegenreten, dass wir das ganze Fernsehen auch im Sektor Programm und Finanzierung der Programme auf das Geleise der normalen Gesetzgebung schieben. Voraussetzung dafür ist der entsprechende Verfassungsartikel. Das Problem Teilung oder Nichtteilung des Verfassungsartikels stellt sich, wenn man die Dinge unter diesem Gesichtspunkt betrachtet, ganz anders, als vielfach angenommen wird.

Ich stehe auf dem Standpunkt, dass die Einheit der Materie im vorliegenden Falle gegeben sei. Ich vertrete, wie die Herren Kommissionsreferenten, die Auffassung, dass die für die Verfassungsinitiative ausdrücklich vorgeschriebene Einheit der Materie hier nicht notwendig, d. h. nicht unbedingte Voraussetzung für eine Verfassungsänderung auf dem ordentlichen Gesetzgebungswege sei. Das *e contrario*: Weil es ausdrücklich bei einer Verfassungsinitiative vorgesehen ist, ist es nicht verlangt für das Vorgehen auf dem ordentlichen Gesetzgebungsweg. Man kann sich das sehr gut erklären: Man darf bei einer Gesetzesvorlage, die uns der Bundesrat unterbreitet, erwarten, dass der Bundesrat nicht mit der Vorlage nicht zusammenhängende Dinge mit dieser verbindet und dadurch die Stellungnahme des Volkes erschwert. Um aber zu verhindern, dass auf dem Wege der Initiative komplexe, planlos zusammengewürfelte Vorlagen an uns gelangen, hat man das erwähnte Erfordernis der Einheit der Materie für die Initiative verlangt.

Wir anerkennen also keine verfassungsrechtliche Verpflichtung, dass die Einheit der Materie im vorliegenden Falle gegeben sein muss. Aber wir behaupten immerhin, auch wenn sie verlangt wäre, so wäre sie hier gegeben. Ich glaube nicht, dass das, was wir in der Diskussion gehört haben an Zweifeln am Vorhandensein der Einheit der Materie

überzeugend gewesen sei. Nach meiner Meinung sind überzeugende Argumente gegen das Vorhandensein der Einheit der Materie hier nicht vorgebracht worden. Nachdem dies der Fall ist: was bestehen dann für Gründe, einen Verfassungsartikel aus abstimmungspolitischen Überlegungen auseinanderzuschneiden? Wir müssen wieder zurück auf den Entstehungsgrund. Wir haben gar keine Ursache, und mir persönlich ist es sehr unsympathisch, einen Verfassungsartikel, der normalerweise ein einziger Artikel ist, aus abstimmungspolitischen Überlegungen auseinanderzuschneiden, damit das Volk die Gelegenheit hat, das eine anzunehmen und beim ändern eine Demonstration zu vollziehen, die völlig wirkungslos ist in dem Sinne, in dem sie gewollt wäre.

Gestatten Sie mir zum Schluss noch eine Bemerkung in bezug auf die Anträge der Kommissionsmehrheit und der Kommissionsminderheit. Ich habe mich der 1. Kommissionsminderheit angeschlossen. Die Überlegungen haben Sie im wesentlichen von Herrn Gnägi soeben gehört. Ich möchte nur in bezug auf das, was Herr Scherrer gesagt hat, noch eine Bemerkung anführen. Er ist der Meinung, man müsste warten, bis die Motion wirksam wäre, und das würde eine Verzögerung schaffen. Ich glaube, dass das nicht der Fall sein wird, denn in dem Moment, wo wir diesen Verfassungsartikel in den Räten verabschieden, haben wir die Motion überwiesen; in dem Moment besteht der verbindliche Auftrag an den Bundesrat, in bezug auf das Fernsehen ein gesondertes Gesetz vorzulegen. Nach meiner Meinung erreichen wir in bezug auf die rechtliche Wirkung gegenüber dem Bundesrat mit der Motion gleichviel wie mit einer entsprechenden Bestimmung in der Verfassung. Eine Frage ist, ob die moralische und psychologische Wirkung im Volk als gleich stark zu beurteilen ist, ob in einem Verfassungsartikel die Bestimmung steht in bezug auf getrennte Gesetzgebung oder ob die Motion das verlangt. Aber das ist sehr schwer zu beurteilen.

Ich werde also für Eintreten stimmen, und ich bitte Sie auch meinerseits, der 1. Minderheit zuzustimmen.

Häberlin: Wenn ich mit der 2. Kommissionsminderheit stimmen werde und mich deshalb für eine Trennung in zwei Verfassungsartikel ausspreche, so will ich ohne weiteres einräumen, dass wir zu einer solchen Lösung nicht gezwungen sind. Es ist für mich ganz selbstverständlich, dass auch der Standpunkt des Bundesrates und der Kommissionsminderheit rechtlich in Ordnung geht.

Ich will über die Frage der Einheit der Materie keine langen Worte verlieren. Im Gegensatz zu Herrn Kollege Grendelmeier bin ich der Auffassung, dass diese Einheit der Materie ernstlich überhaupt nicht bestritten werden kann, denn wenn wir Radio und Fernsehen nicht in einem Artikel behandeln könnten, wüsste ich überhaupt nicht mehr, wie in einem Verfassungsartikel zwei verschiedene Materien behandelt werden könnten.

Mehr nebenbei bemerke ich, dass das Kriterium, dass das eine Verfassungselement bestritten ist und das andere unbestritten, wohl eine tatsächliche Feststellung, in rechtlicher Hinsicht aber absolut irrelevant ist.

Ich möchte mich in meinen Betrachtungen ungefähr auf der Linie der These bewegen, die gestern von Herrn Kollege von Greyerz entwickelt worden ist. Ich möchte feststellen, dass die Verfassung wohl verbietet, zwei sachlich nicht im Zusammenhang stehende Materien in einem Verfassungsartikel zu behandeln, dass sie andererseits aber keineswegs verbietet, zwei sachlich im Zusammenhang stehende Materien trotzdem in zwei Verfassungsartikeln zu regeln. Wenn ich nun von den beiden Möglichkeiten, die uns frei zur Verfügung stehen, die zweite wähle, so will ich offen gestehen – ich glaube, das zu gestehen braucht man sich nicht zu scheuen –, dass es Erwägungen der Opportunität sind. Man sagt, und es sagen es vor allem die Journalisten, denen man ja, da sie gleichsam die Horchposten in der Öffentlichkeit sind, das glauben muss, die Öffentlichkeit erwarte, dass wir ihr zwei gesonderte Verfassungsartikel vorlegen. Es wird wieder einmal mit dem Malaise im Volk operiert. Ich bin sonst nicht gewohnt, alles, was unter diesem Titel vorgebracht wird, als bare Münze hinzunehmen. Aber ich frage mich in diesem speziellen Fall doch folgendes: warum sollen wir auf die Mühlen dieser sogenannten Malaisianer Wasser leiten, wenn es anders ohne jede Inkonvenienz ganz gut geht und wenn für diesen zweiten Weg immerhin auch sehr ins Gewicht fallende Erwägungen ins Feld geführt werden können? Wenn Sie diese Trennung beschliessen, so kommen Sie einmal um das Dilemma herum: entweder – ich kann es nicht anders sagen – diese abscheuliche Bestimmung, die der Ständerat aufgenommen hat, in die Verfassung hineinzunehmen oder sich den Ausweg über eine Motion zu suchen. Gottfried Keller hat zwar einmal gesagt, eine Verfassung sei keine stilistische Examensarbeit. Aber ich glaube nicht, dass er Freude gehabt hätte an einem so hässlichen „Tintentolgen“, den wir in die Verfassung machen, wenn wir mit dem Ständerat in der Verfassung bestimmen würden, dass wohl ein Verfassungsartikel, aber dann zwei Ausführungsgesetze zu schaffen seien. Das ist für mich mehr als nur ein Schönheitsfehler.

Zweitens, ein sehr ins Gewicht fallendes Argument, das ich die Herren bitte, etwas zu überlegen: Wenn wir zwei Verfassungsartikel machen, nehmen wir den Gegnern des Fernsehens das zügigste Argument aus der Hand. Sie haben dann nicht mehr Gelegenheit, ihre Abstimmungspropaganda zu alimentieren, indem sie über taktische Winkelzüge, über den Bruch gegebener Zusicherungen usw. klagen, sondern sie werden gezwungen, sachlich zu sein, das heisst den Kampf gegen die Sache zu führen, also gegen das Fernsehen. Da bin ich nun der vollendeten Überzeugung, dass, wenn wir sie zwingen, auf diesem Boden anzutreten, sie von vorneherein auf verlorenem Posten kämpfen. Man kann wohl argumentieren, wie Herr Hackhofer, dass die Verwerfung des Verfassungsartikels über das Fernsehen keine katastrophalen Wirkungen hätte, aber die Verwerfung wäre doch ausserordentlich unerwünscht und brächte Bundesrat und Bundesversammlung in sehr grosse Verlegenheit. Ich erkläre hier, dass ich, trotzdem ich für die Trennung in zwei Artikel bin, für beide Verfassungsartikel mit der genau gleichen Entschiedenheit eintreten werde und dass deshalb die Unterscheidung, die Herr

Gnägi vorgenommen hat, wonach jene, die für zwei Artikel sind, *eo ipso* als Gegner des Fernsehens stigmatisiert werden, absolut unrichtig ist. Worin besteht der Unterschied zwischen Radio und Fernsehen? Etwas laienhaft gesprochen, gibt es nur einen wirklichen Unterschied: Die eine Institution ist dreissig Jahre älter als die andere. Das Radio hat sich heute eingelebt, nachdem es in seinen Anfängen mit den genau gleichen Schwierigkeiten zu kämpfen hatte, mit genau gleichen Vorwürfen kritisiert worden ist, wie es heute beim Fernsehen geschieht. Auch das Radio konnte anfänglich nicht ohne namhafte Subventionen aus öffentlichen Mitteln bestehen. Ich fälle damit kein Werturteil. Ich besitze keinen Fernsehapparat, denke heute nicht daran, mir einen solchen anzuschaffen. Aber ich hüte mich, hier etwa die Zusicherung abzugeben, dass ich das auch in aller Zukunft nicht tun werde. In der Zeit der ersten „Klöpfkisten“ war ich ein entschiedener Gegner des Radios, und doch komme ich nicht um das Geständnis herum, dass heute Radio und Langspielplatten eine Bereicherung meines Lebens bedeuten, auf die ich nicht gerne verzichten würde. Ich glaube, es geht in der Frage auch nicht an, lediglich an sich selbst zu denken. Der Bewohner der Grossstadt Zürich ist in einer ganz anderen Lage als der einer abgelegenen Gegend. Es hat mir tiefen Eindruck gemacht, als ich als Mitglied der „Kastanienkommission“ in Muggio, oben in einem Dorfe, das in jeder Beziehung die Bescheidenheit selber ist, in dem ganz einfachen Restaurant, in dem man uns empfangen hat, einen Fernsehapparat installiert sah. Ich glaube nicht, dass das ein Luxus ist, sondern ich freue mich, dass die Bevölkerung dieses abgelegenen Dorfes durch dieses Mittel in der Lage ist, eine gewisse Verbindung mit der übrigen Welt aufzunehmen.

Ich habe die Überzeugung, dass die Trennung in zwei Artikel der sicherste Weg ist, um sowohl dem Radio als dem Fernsehen die dringend nötige verfassungsmässige Grundlage zu schaffen. Aus diesen Gründen werde ich für die zweite Kommissionsminderheit stimmen.

M. Glasson: Je ne retiendrais pas longtemps votre attention mais n'ayant pas fait partie de la commission, j'estime devoir exposer mon opinion déjà dans ce débat général, dans un sens identique à celle de M. Häberlin.

Je suis également partisan de la séparation en deux articles de la radiodiffusion et de la télévision, non pas parce que je suis contre cette dernière mais bien parce que j'estime que ce moyen ultramoderne d'apporter aux populations, même les plus retirées, les bénéfices de la culture doit être appliqué dans des conditions de clarté absolue. Je ne comprends pas très bien les arguments qu'on oppose à ceux qui, les uns après les autres, ont essayé de faire comprendre que la meilleure manière de faire adopter l'article constitutionnel par le peuple est d'y mettre d'emblée toute la clarté désirable.

M. Grendelmeier a développé, avec raison, les arguments juridiques relatifs à l'unité de la matière. Je n'y reviens donc pas.

Ce qui me pousse à intervenir, c'est la constatation que la solution proposée par le Conseil des Etats et la première minorité de la commission constituée

un effort mal dirigé en vue de rejoindre ceux qui désirent la clarté.

La solution du Conseil des Etats – permettez-moi de le dire tout cru – est mauvaise. Le premier alinéa de l'article qu'il propose, qui déclare que «la Confédération édictera sur chacune de ces matières une loi particulière», est plus qu'une «Schönheitsfehler». C'est une erreur. C'est ce qu'on appelle en bon français une solution de facilité. C'est une manière comme une autre – je m'excuse de le dire et je ne voudrais en rien attenter à la dignité du Conseil des Etats – de vouloir amener à composition ceux qui sont pour une solution claire. Ce n'est pas là un bon moyen.

La motion de la première minorité constitue également un effort fait sans doute de bonne foi mais qui ne va pas dans la bonne direction. Recourir à la motion pour demander au Conseil fédéral – pour éviter l'erreur commise par le Conseil des Etats – de nous présenter deux projets de loi, n'est pas un bon moyen. Il n'y a absolument aucun obstacle à présenter d'emblée deux articles distincts et parfaitement clairs, l'un sur la radiodiffusion, l'autre sur la télévision.

Je me réserve d'entendre le chef du Département des postes et des chemins de fer, en me mettant dans un état de réceptivité tel que ses arguments puissent me persuader. Mais, jusqu'à maintenant, je n'ai pas entendu un seul argument qui puisse me convaincre qu'il y aurait un inconvénient, même mineur, à séparer les deux articles.

Je m'excuse de reprendre encore un autre argument déjà développé par M. Häberlin, qui m'a quelque peu coupé l'herbe sous les pieds.

En prenant deux articles distincts, vous enlèverez aux adversaires de la télévision l'argument majeur qu'ils pourraient lancer à l'occasion d'une votation populaire. En leur permettant de se référer à la manière dont le Conseil fédéral présente les choses, vous leur donnerez tous les moyens propres à empêcher le peuple de se prononcer clairement sur un sujet qu'il est certainement prêt à admettre.

Je souhaite, par conséquent, que l'on n'enferme pas ceux qui désirent la séparation en deux articles dans le dilemme où a voulu nous placer M. Gnägi. Les partisans de la séparation ne sont pas contre la télévision mais pour la fixation de conditions claires, dès le départ, de manière que le peuple ne soit pas placé, après coup, dans une situation confuse.

Arnold-Zürich: Wir haben eine Motion der ersten Minderheit, die den Bundesrat einlädt, zwei getrennte Gesetzesentwürfe vorzulegen. Ich glaube, das ist die entscheidende Frage, die uns bewegen kann, der ersten Minderheit zuzustimmen. Ich möchte den Herrn Vorsitzenden einladen, die Abstimmung über die Motion der ersten Minderheit vor der GesamtAbstimmung über die Verfassungsvorlage selbst vorzunehmen. Dann besteht Klarheit darüber, ob der Bundesrat beabsichtige, zwei Gesetze vorzulegen oder ob er die Sache nachher vermischen wolle. Wenn das nicht möglich ist, bitte ich den Herrn Bundesrat, vor der Abstimmung in seinem Schlusswort eine eindeutige Erklärung über seine Absichten abzugeben.

Ich glaube, wir haben über die Frage der Einheit der Materie sehr viel spitzfindige Überlegungen

gehört, haben gehört, dass es zwar keine Frage der Doktrin, sondern eine Frage des Anstandes sei. Ich kann keiner der beiden Überlegungen folgen. Wir haben die Vorschrift für die Einheit der Materie bei Verfassungsinitiativen, haben aber keine Vorschrift für den ordentlichen Gesetzgebungsweg. Man kann ja die Überlegungen so weit treiben, dass man die Herren Juristen fragt, wie sie vorzugehen beabsichtigen würden, wenn dem Volke eine Totalrevision der Bundesverfassung vorzulegen wäre. Ich gebe zu, das wäre ein anderes Verfahren. Zuerst würde bei der Totalrevision im Volke darüber entschieden, ob man sie überhaupt wolle oder nicht; aber wenn das Volk eine revidierte Verfassung annehmen oder ablehnen soll, steht es vor viel schwierigeren Fragen als bei der Kombination der beiden Fragen Radio und Fernsehen in der Verfassung selbst.

Die Personalverbände, die an dieser Verfassungsbestimmung und an der Gesetzgebung interessiert sind, haben sich zum Vorentwurf zu diesem Verfassungsartikel bereits geäußert. Einigen ihrer Anregungen wurde Rechnung getragen. Sie haben aber auch eine Bemerkung in ihrem Schreiben an das Post- und Eisenbahndepartement gemacht, die eindeutig beweist, dass auch das kunstschaftende Personal sich für die eindeutige Trennung in der Gesetzgebung einsetzt. In diesem Schreiben des Schweizerischen Musikerverbandes wurde dem Bundesrat mitgeteilt, die Erfahrungen, welche dieser Verband mit der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft gemacht habe, hätten ergeben, dass die heutige Betriebsgesellschaft als Vertrags- und Verhandlungspartner die Nachteile einer halbamtlichen Verwaltungsstelle mit derjenigen einer privatwirtschaftlichen Monopolwirtschaft verbinde. „Wir möchten nicht unterlassen, schreibt der Musikerverband weiter, schon im heutigen Stadium der Gesetzesvorbereitung darauf hinzuweisen, dass in den Kreisen der ausübenden Künstler gegenüber der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft, ganz besonders wegen deren negativen Einstellung zu den Ansprüchen der Ausübenden aus Urheberrecht (Interpretenrecht) eine stark verbreitete Missstimmung herrscht. (Darüber haben Sie auch in der Presse schon gelesen.) Der Schweizerische Musikerverband möchte im Hinblick auf die kommende Ausführungsgesetzgebung betonen, dass eine klare Trennung des Finanzhaushaltes von Rundspruch und Television verfügt werden soll. Ausserdem erwarten wir, dass in den Konzessionsbestimmungen, sofern auch weiterhin die SRG mit dem Programm-dienst beauftragt werden soll, dem Konzessionär verbindliche Auflagen zum Schutz der einheimischen Künstlerschaft gemacht werden.“ Sie sehen also, dass auch die Künstler, die am Fernsehen und Radio mitarbeiten, darauf dringen, dass eine getrennte Gesetzgebung und vor allem eine getrennte Finanzierung erfolgen soll. Und hier glaube ich, liegt die Sache, die man im Volke befürchtet. Ich bin nicht der Meinung, dass man aus Angst vor dem Volke heute einen so komplizierten Verfassungsweg gehen soll, indem man diese beiden Fragen, die in der Verfassung zweifellos zusammengehören, noch einmal trennt. Das betrachte ich als um so weniger nötig, als man ja auch sonst in Fragen der Volksmeinung nicht so übertrieben ängstlich ist. Ich möchte darauf hinweisen, dass der Atomgesetzver-

trag mit den USA, den uns der Bundesrat vorschlägt, dem Referendum entzogen werden soll. Es ist aber möglich, dass dieser Vertrag das Volk noch etwas mehr interessieren würde als die getrennte Abstimmung im Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen. Ich stimme für den Antrag der ersten Minderheit.

Pini: Io non prevedevo affatto di intervenire nel presente dibattito. Sono partito da Ginevra con la convinzione che le divergenze manifestatesi a proposito delle discussioni sul messaggio governativo potevano essere tranquillamente risolte nell'atmosfera familiare di una seduta commissionale. Noi eravamo stati vinti un po' dall'ambiente aulico della sala dell'Alabama a Ginevra, davanti ai richiami di una storia ammonitrice, davanti all'aratro della pace, e sembrava che fosse nostro obbligo, entro questo ambiente così solenne, abbassare la voce quando fossimo stati chiamati a trattare non i grandi principi dell'umanità, ma un piccolo problema politico e di amministrazione come questo.

Oggi, invece, che il richiamo dei grandi temi del diritto divide la nostra sala e il Consiglio nazionale, dei colleghi illustri come l'on. Häberlin sono venuti alla tribuna per dire che il senso del diritto, lo scrupolo legale, costituzionale, ci inducono a raccomandare la divisione di due articoli nella Costituzione contrariamente alla proposta fatta dal Consiglio federale, dalla maggioranza della Commissione e alla decisione del Consiglio degli Stati. Devo confessare a questa tribuna che non condivido queste preoccupazioni.

«Le droit c'est le soleil», diceva Guymplaine nell'«Homme qui rit» di Victor Hugo in quella scena magnifica della sfida da lui lanciata alla Camera dei Lords. Ma c'è un'altra cosa che è più chiara del sole in questa discussione: è che la televisione è un tale fatto imponente che ha invaso la vita quotidiana del nostro paese da doverci meravigliare che ci siano veramente delle associazioni, nel nostro paese, che si costituiscono per combattere la televisione. E' come combattere la luce del sole. Noi che veniamo dal Cantone Ticino, dobbiamo fidare a voi, in quale posizione noi ci troviamo a proposito di televisione. Noi viviamo quotidianamente la vita della televisione italiana che entra nelle case e or ora l'on. Häberlin ha appena ricordato che fin su nei lontani villaggi remoti e separati della valle di Muggio, un apparecchio della televisione appare nel solo ritrovo del Comune.

Ma bisogna completare il quadro, caro amico Häberlin, bisogna ricordare che nelle valli c'è gente contadina e montanara che fa 20-30 chilometri per venire a vedere la televisione. E' un fatto imponente l'invasione della televisione italiana, l'invasione della televisione straniera. Di fronte a questa invasione quale è la posizione attuale dell'Amministrazione federale, dello Stato federale? Lo Stato federale è assente. Noi ticinesi dobbiamo pagare 60 franchi di tassa annuale all'Amministrazione federale, per che cosa? Per vedere la televisione italiana! Ora, io devo dire che cado dal decimo piano quando penso che in realtà, secondo le comunicazioni ufficiali che ci sono giunte, si sono costituite delle associazioni in Svizzera contro la televisione.

Prendo atto delle dichiarazioni solenni fatte dai miei amici nel senso che non si tratta qui di opporsi alla televisione. Devo sostenere che non ci può essere dubbio sul problema giuridico della unità della materia. Ricordo che in Italia si parla addirittura della «radio e televisione italiana». Questa è la prova che lo sviluppo della televisione sarà sempre collegata alla vita della radio e viceversa la radio sarà sempre collegata nel futuro alla televisione. Si tratta unicamente di sapere se noi dobbiamo ubbidire allo scrupolo giuridico, di sapere se occorre veramente inserire nella Costituzione due articoli separati. Io sono il primo ad avere preoccupazioni di quello che è il problema della politica del referendum. Noi dobbiamo presentarci davanti al popolo e dimostrare al popolo svizzero che noi diamo le due possibilità, quella di pronunciarsi pro e contro il problema della televisione. Ma, per giungere a questo risultato pratico non è necessario questa operazione di voler inserire nella Costituzione due articoli identici. Ho l'impressione che è un omaggio inutile che noi facciamo a questa preoccupazione della politica del referendum. Per giungere a questo risultato ci basta aderire alla decisione del Consiglio degli Stati che dà la garanzia dell'emanazione di due leggi diverse, a proposito delle quali il popolo svizzero potrà pronunciarsi pro o contro non soltanto la radio, ma anche la televisione.

Io so che potremmo a questo punto seguire gli scrupoli di eleganza costituzionale suggeriti dalla prima minoranza secondo la quale basterebbe una mozione del Parlamento per impegnarci a emanare due leggi. Io ho l'impressione che dal momento che l'opinione pubblica, sopra tutto confederata, si è già formata ed è allarmata e fa quasi una questione di fiducia nei confronti dell'Amministrazione federale, nei confronti stessi del Consiglio federale accusato di non aver mantenuto la parola della divisione, io dico che la soluzione proposta non sarà elegante dal punto di vista legale, ma è opportuna per non dire necessaria dal punto di vista politico. Se noi dobbiamo fare questo omaggio all'opinione pubblica per dar modo veramente di pronunciarsi sui due problemi, io dico che non è necessario né opportuno perdere ancora tempo, creare una divergenza con il Consiglio degli Stati. Dobbiamo invece guadagnare tempo, porre finalmente un punto fermo a questa discussione, fare un articolo unico con due leggi, perchè noi non possiamo più perdere tempo. Se dovessimo continuare su questa via, questo palleggio fra le due Camere, questo palleggio fra il Parlamento e il popolo, noi ci esponiamo ad un evidente pericolo. Per il momento si tratta unicamente di consacrare nella Costituzione un articolo di competenza.

Ma se noi continuiamo per mesi e anni a discutere del problema chi ci dice che domani non può sorgere nel nostro paese l'iniziativa privata che s'impadronisce del problema e organizza a piacimento la diffusione della televisione? E allora ecco che lo Stato avrà dimostrato di aver inutilmente perduto tempo e lasciato sfuggire l'occasione di consacrare la competenza della Confederazione a legiferare in questa vastissima materia.

Per questi motivi, per ragioni di ordine politico, per ragioni di ordine pratico, io vi incoraggio a non creare la divergenza con il Consiglio degli Stati e

aderire invece alla formulazione della maggioranza della Commissione condicisa dal Consiglio federale.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

**Vormittagssitzung vom 14. Dezember 1956
Séance du 14 décembre 1956, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau*

**7185. Rundspruch und Fernsehen
Verfassungsartikel
Radio et télévision. Article constitutionnel**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 795 hiervor – Voir page 795 ci-devant

Allgemeine Beratung – Discussion générale

M. Lepori, conseiller fédéral: Au cours de la discussion d'hier, l'entrée en matière n'a pas été combattue. Je pourrais donc me limiter à quelques observations d'ordre général. Cependant, le fait, qu'au cours des débats, des sujets divers ont été abordés, des questions de principe soulevées et des propositions d'amendement suggérées, m'incite à reprendre tout l'argument dans ses lignes générales. Je m'efforcerai d'ailleurs d'être succinct.

Sur un point, il me paraît y avoir unanimité, à savoir sur la nécessité d'un article constitutionnel consacrant la compétence de la Confédération en ce qui concerne les programmes de la radio et de la télévision. L'article 36 de la Constitution fédérale donne à la Confédération uniquement le droit de régaler pour la partie technique de la radio et de la télévision. Bien que cette disposition ne prévoie pas l'application de la régle à des institutions assimilables au télégraphe, l'Assemblée fédérale a toujours été d'avis que l'article 36 signifie par analogie que la transmission des pensées, en tant que système de communication, doit nécessairement être homogène et réservée à la Confédération. Mais, comme on l'a relevé à plusieurs reprises au cours des débats, cet article ne confère pas à la Confédération le droit de légiférer en matière de programmes, c'est-à-dire que la régle n'englobe pas les programmes. Il est bien naturel qu'il en soit ainsi: tandis que par le téléphone et par le télégraphe, les communications se transmettent d'individu à individu et sans se conformer à un programme établi, la situation de la radio et de la télévision est complètement différente puisque leurs programmes sont diffusés selon des règles déterminées et des horaires fixes. Je constate donc qu'il règne sur ce point une parfaite unanimité dans cette Chambre, ainsi qu'en témoignait déjà – est-il nécessaire de le rappeler – un postulat déposé par le Conseil national le 22 septembre 1953 pour demander au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres, dans le délai de quatre ans, un rapport

et des propositions concernant la création d'une base juridique spéciale pour le service de radiodiffusion et de télévision. Permettez-moi à ce propos de vous faire observer que le terme n'est pas encore atteint aujourd'hui et que, pour une fois, le Conseil fédéral s'est exécuté dans les délais prévus.

Le second point à considérer est le contenu de l'article constitutionnel soumis à vos délibérations. Le Conseil fédéral a adhéré, quant à cela, au texte adopté par le Conseil des Etats. Le projet qui vous est présenté, considérant que la radio et la télévision ont le caractère d'un service public, vous propose, à l'article 36 bis, alinéa premier, de déclarer que la législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral. Il s'agit là, comme vous le voyez, d'un article de compétence. On aurait pu s'en tenir à cette simple déclaration de compétence: pour limiter le pouvoir reconnu à la Confédération de légiférer en la matière, nous avons pensé en tempérer les termes au moyen des paragraphes suivants 2, 3 et 4.

Le paragraphe 3 consacre l'autonomie de la radio et de la télévision vis-à-vis de l'Etat. La Confédération n'a pas le droit d'exercer ce service public; elle devra charger une ou plusieurs institutions de droit public ou privé d'établir et d'exécuter les programmes. Mais ces institutions devront à leur tour orienter leur activité selon certaines directives: respecter les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population et des diverses régions linguistiques.

Une troisième réserve au pouvoir de légiférer de la Confédération a été apportée par le Conseil des Etats au moyen du paragraphe 4. Cette disposition prévoit que les cantons sont compétents pour édicter les prescriptions concernant la réception publique des émissions de radiodiffusion et de télévision. D'un point de vue strictement juridique, cet alinéa n'était peut-être pas absolument nécessaire; les cantons ayant demandé des apaisements et des garanties pour l'avenir, le paragraphe 4 a cependant été introduit dans le projet en discussion.

Mais, messieurs, en plus de ces questions de détail, d'ailleurs importantes, le Conseil fédéral eut à résoudre un problème auquel on a attribué dans cette salle, dans la presse et dans l'opinion publique une importance capitale: celui de savoir si l'on devait soumettre au peuple un article unique ou deux articles disjoints, l'un pour la radio, l'autre pour la télévision. Le Conseil fédéral ainsi que le Conseil des Etats a admis, sur ce point, l'unité de la matière. C'est précisément sur cette motion juridique essentielle que les débats se sont ouverts.

A ce sujet, une première observation s'impose. En droit strict et en vertu de l'article 121, 3e alinéa, de la Constitution fédérale, l'unité de la matière n'est pas exigée lorsqu'il s'agit de modifications de la Constitution fédérale qui s'opèrent dans les formes prévues par la législation fédérale et non par voie d'initiative populaire. Sous l'angle de l'interprétation de la loi, aucun doute ne peut donc exister. La teneur du premier paragraphe de l'article précité laisse déjà entendre que le législateur ne voulait apporter de restrictions de forme qu'aux initiatives populaires. La raison de cette distinction m'échappe. Le législateur a peut-être pensé que la sagesse des corps délibérants était telle que jamais

Rundspruch und Fernsehen. Verfassungsartikel

Radio et télévision. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	13.12.1956
Date	
Data	
Seite	795-806
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 209

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

aderire invece alla formulazione della maggioranza della Commissione condicisa dal Consiglio federale.

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

**Vormittagssitzung vom 14. Dezember 1956
Séance du 14 décembre 1956, matin**

Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau*

**7185. Rundspruch und Fernsehen
Verfassungsartikel
Radio et télévision. Article constitutionnel**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 795 hiervor – Voir page 795 ci-devant

Allgemeine Beratung – Discussion générale

M. Lepori, conseiller fédéral: Au cours de la discussion d'hier, l'entrée en matière n'a pas été combattue. Je pourrais donc me limiter à quelques observations d'ordre général. Cependant, le fait, qu'au cours des débats, des sujets divers ont été abordés, des questions de principe soulevées et des propositions d'amendement suggérées, m'incite à reprendre tout l'argument dans ses lignes générales. Je m'efforcerai d'ailleurs d'être succinct.

Sur un point, il me paraît y avoir unanimité, à savoir sur la nécessité d'un article constitutionnel consacrant la compétence de la Confédération en ce qui concerne les programmes de la radio et de la télévision. L'article 36 de la Constitution fédérale donne à la Confédération uniquement le droit de régaler pour la partie technique de la radio et de la télévision. Bien que cette disposition ne prévoie pas l'application de la régle à des institutions assimilables au télégraphe, l'Assemblée fédérale a toujours été d'avis que l'article 36 signifie par analogie que la transmission des pensées, en tant que système de communication, doit nécessairement être homogène et réservée à la Confédération. Mais, comme on l'a relevé à plusieurs reprises au cours des débats, cet article ne confère pas à la Confédération le droit de légiférer en matière de programmes, c'est-à-dire que la régle n'englobe pas les programmes. Il est bien naturel qu'il en soit ainsi: tandis que par le téléphone et par le télégraphe, les communications se transmettent d'individu à individu et sans se conformer à un programme établi, la situation de la radio et de la télévision est complètement différente puisque leurs programmes sont diffusés selon des règles déterminées et des horaires fixes. Je constate donc qu'il règne sur ce point une parfaite unanimité dans cette Chambre, ainsi qu'en témoignait déjà – est-il nécessaire de le rappeler – un postulat déposé par le Conseil national le 22 septembre 1953 pour demander au Conseil fédéral de soumettre aux Chambres, dans le délai de quatre ans, un rapport

et des propositions concernant la création d'une base juridique spéciale pour le service de radiodiffusion et de télévision. Permettez-moi à ce propos de vous faire observer que le terme n'est pas encore atteint aujourd'hui et que, pour une fois, le Conseil fédéral s'est exécuté dans les délais prévus.

Le second point à considérer est le contenu de l'article constitutionnel soumis à vos délibérations. Le Conseil fédéral a adhéré, quant à cela, au texte adopté par le Conseil des Etats. Le projet qui vous est présenté, considérant que la radio et la télévision ont le caractère d'un service public, vous propose, à l'article 36 bis, alinéa premier, de déclarer que la législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral. Il s'agit là, comme vous le voyez, d'un article de compétence. On aurait pu s'en tenir à cette simple déclaration de compétence: pour limiter le pouvoir reconnu à la Confédération de légiférer en la matière, nous avons pensé en tempérer les termes au moyen des paragraphes suivants 2, 3 et 4.

Le paragraphe 3 consacre l'autonomie de la radio et de la télévision vis-à-vis de l'Etat. La Confédération n'a pas le droit d'exercer ce service public; elle devra charger une ou plusieurs institutions de droit public ou privé d'établir et d'exécuter les programmes. Mais ces institutions devront à leur tour orienter leur activité selon certaines directives: respecter les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population et des diverses régions linguistiques.

Une troisième réserve au pouvoir de légiférer de la Confédération a été apportée par le Conseil des Etats au moyen du paragraphe 4. Cette disposition prévoit que les cantons sont compétents pour édicter les prescriptions concernant la réception publique des émissions de radiodiffusion et de télévision. D'un point de vue strictement juridique, cet alinéa n'était peut-être pas absolument nécessaire; les cantons ayant demandé des apaisements et des garanties pour l'avenir, le paragraphe 4 a cependant été introduit dans le projet en discussion.

Mais, messieurs, en plus de ces questions de détail, d'ailleurs importantes, le Conseil fédéral eut à résoudre un problème auquel on a attribué dans cette salle, dans la presse et dans l'opinion publique une importance capitale: celui de savoir si l'on devait soumettre au peuple un article unique ou deux articles disjoints, l'un pour la radio, l'autre pour la télévision. Le Conseil fédéral ainsi que le Conseil des Etats a admis, sur ce point, l'unité de la matière. C'est précisément sur cette motion juridique essentielle que les débats se sont ouverts.

A ce sujet, une première observation s'impose. En droit strict et en vertu de l'article 121, 3e alinéa, de la Constitution fédérale, l'unité de la matière n'est pas exigée lorsqu'il s'agit de modifications de la Constitution fédérale qui s'opèrent dans les formes prévues par la législation fédérale et non par voie d'initiative populaire. Sous l'angle de l'interprétation de la loi, aucun doute ne peut donc exister. La teneur du premier paragraphe de l'article précité laisse déjà entendre que le législateur ne voulait apporter de restrictions de forme qu'aux initiatives populaires. La raison de cette distinction m'échappe. Le législateur a peut-être pensé que la sagesse des corps délibérants était telle que jamais

une modification de la Constitution ne serait proposée sans qu'existât l'unité de la matière. En tout état de cause, je constate que, sous l'aspect purement juridique, l'unité de la matière n'est pas requise pour les revisions de la Constitution fédérale proposées par les autorités fédérales, que ce soit par le Conseil fédéral ou par les Chambres fédérales.

Il est intéressant d'ailleurs de remarquer que ce problème n'a pas été posé une seule fois au cours des discussions relatives à des modifications de la Constitution proposées par l'Assemblée fédérale. Bien plus, la Constitution fédérale contient toute une série d'articles où l'unité de la matière n'a pas été respectée. Vous les citer tous serait fastidieux. Je me bornerai à mentionner un seul exemple qui me semble caractéristique de ce point de vue-là. Il s'agit des articles économiques, qui, au nombre de sept, ont été soumis en bloc à la votation populaire. Or ces articles économiques traitent les matières les plus disparates: l'article 31 parle de la liberté du commerce et de l'industrie; l'article 31 bis traite des mesures que la Confédération peut prendre aussi bien pour augmenter le bien-être général et assurer la sécurité économique des citoyens que pour maintenir une forte population paysanne, intensifier la production agricole et remédier aux conséquences économiques des cartels; l'article 31 ter concerne, à la fois, le certificat de capacité professionnelle et la clause du besoin en matière d'établissements publics de restauration; l'article 31 quater parle du régime des banques; l'article 31 quinquies se rapporte aux mesures de prévention contre les crises économiques et le chômage; l'article 32 contient les dispositions d'exécution; l'article 34 enfin donne à la Confédération le droit de légiférer en matière sociale et renferme, en outre, des dispositions d'ordre économique. Ne se pouvait-il pas, là aussi, que le citoyen ait admis certains principes et pas d'autres. La votation populaire a été néanmoins échafaudée sur un oui ou sur un non global. Le citoyen a dû procéder dans le secret de sa conscience à une espèce d'examen cumulatif pour savoir si ces dispositions, dans leur ensemble, étaient acceptables ou non. Je m'imagine fort bien les cris d'indignation qui s'élevaient de toutes parts s'il existait, entre la télévision et la radio, une différence aussi notable qu'entre le régime des banques et celui des cafés et restaurants.

Cependant, il est bien clair que je ne table pas sur cet argument, non dépourvu de valeur cependant et, me semble-t-il, inattaquable du point de vue juridique. A mon avis, l'unité de la matière ne saurait être contestée entre la radiodiffusion et la télévision. Le rapporteur de langue allemande a même dit que s'il fût jamais un cas classique d'unité de la matière, c'est bien celui-là. En effet, le principe de l'unité de la matière n'a jamais exigé qu'existât entre les divers éléments d'un article constitutionnel, comme s'exprime Burckhardt, un «begrifflich-logischer Zusammenhang»: une unité téléologique et pratique suffit. Il faut qu'il y ait seulement correspondance du point de vue logique, c'est-à-dire fusion de divers éléments en un tout harmonieux. Abandonner ce principe, ce serait étriquer, cisailer notre Constitution fédérale. La Constitution doit énoncer des principes clairs et nets et constituer un cadre général dans lequel la loi, plus

tard, viendra s'insérer pour réglementer les problèmes sous leur aspect concret.

La thèse soutenue hier par M. Grendelmeier est indéfendable; prévoir deux articles distincts pour régir constitutionnellement des matières différant quelque peu les unes des autres mais révélant entre elles une relation essentielle aboutirait à des conséquences absurdes. Au sein de la commission du Conseil national, on a fait remarquer, avec beaucoup de verve, que si l'on admettait ce principe, on pourrait se demander pourquoi la Constitution ne contient pas deux articles sur les chemins de fer: un pour les chemins de fer à vapeur, un autre pour les chemins de fer électriques. On devrait, de même, s'étonner que, lors de la discussion de l'article constitutionnel sur le cinéma, personne n'ait eu l'idée, un peu saugrenue il est vrai, de proposer un article sur le cinéma muet et un autre sur le cinéma sonore. Gardons-nous de faire certaines propositions qui, sans se justifier du point de vue démocratique, feraient perdre à notre Constitution une bonne partie de sa valeur.

Dans l'article constitutionnel en cause, l'unité foncière réside avant tout dans le fait qu'il s'agit de dispositions constitutionnelles relatives à un phénomène commun: la transmission de la pensée sous forme de programmes accessibles à tous. Prenons pour point de départ l'article 36 de la Constitution fédérale attribuant à la Confédération la compétence dans le domaine technique des moyens de transmission de la pensée. Ceci, c'est du *jus receptum*. Or il est clair que cet article se réfère tant au télégraphe et au téléphone qu'à la télévision et à la radio: la base même du fonctionnement de la télévision et de la radio, du point de vue extrêmement important qu'est la technique, figure déjà dans un seul et même article constitutionnel. La télévision et la radio se prévalent des mêmes moyens de diffusion: les ondes radiophoniques. Cette unité technique est d'ailleurs illustrée par le fait que les fréquences sont attribuées à la radio et à la télévision par les mêmes actes de droit international: la Convention mondiale des télécommunications signée à Atlantic-City en 1947 et le Statut européen établi en 1952 à la conférence de Stockholm. De plus, la radio et la télévision remplissent les mêmes fonctions de divertissement, d'information et d'instruction. Elles soulèvent, l'une et l'autre, les mêmes problèmes d'ordre juridique et d'ordre culturel. Enfin, elles sont régies par les mêmes organes et, si l'exemple de l'étranger peut être invoqué, nous pouvons constater que la télévision fait corps avec la radiodiffusion dans tous les pays qui la connaissent déjà. Les techniciens nous disent que, très probablement, télévision et radiodiffusion formeront bientôt un seul tout du point de vue de leur agencement technique. Je ne m'étends pas sur cet argument repris et développé hier dans toute son ampleur par plusieurs députés. De toute façon, je crois pouvoir conclure en affirmant que l'unité de la matière est solidement établie dans notre cas et que, si je ne fais erreur, cette conviction gagne peu à peu du terrain à l'intérieur de cette enceinte et même au dehors. Dans la commission du Conseil national, où pourtant une ferme discussion s'est déroulée pour savoir s'il fallait un article ou deux articles distincts, personne n'a pu contester l'unité de la

matière. Or l'existence de cette condition essentielle, me semble être décisive et rendre superflu, du point de vue juridique, tout autre argumentation tendant à une disjonction en deux articles. Cette constatation ayant été faite, rentre-t-il, dès lors, dans les devoirs et même dans les pouvoirs d'une assemblée délibérante de scinder la matière en deux articles distincts? Je me demande alors pourquoi on qualifierait l'adoption d'une solution unitive de «Schlaumeierei», d'une tentative de sauver la télévision en liant son sort à celui de la radiodiffusion. Je me demande ce que peuvent bien signifier ces reproches. Ce n'est pas une «Schlaumeierei» que de respecter la Constitution; ce n'est pas de la «Schlaumeierei» que de présenter au vote du peuple un texte qui, du point de vue constitutionnel, est absolument inattaquable. On s'est d'ailleurs demandé si cette conjonction serait favorable à la votation populaire. Les avis ont été partagés sur ce point. Certains ont craint que le fait de cumuler les deux matières soulève dans le peuple une vive réaction négative. Je partage cet avis. On a tellement monté en épingle dans l'opinion publique cette question de l'unité de la matière que l'on a réussi à persuader bon nombre de citoyens que la nécessité de se prononcer sur un article unique leur était préjudiciable. Ces considérations purement électorales ne doivent pourtant pas nous éloigner des principes juridiques fondamentaux énoncés dans la Constitution fédérale.

On déplace évidemment le problème. D'un problème juridique on a fait un problème politique. On a même évoqué cette dame complaisante qu'est la psychologie et on nous a mis en garde contre la tentative de froisser les opinions du peuple. Il serait indigne du Parlement de détacher pour des raisons d'opportunité purement politiques les deux articulations d'une seule et même matière en présentant deux articles distincts. On a déjà trop souvent, à mon sens, fait des concessions à un prétendu sens démocratique: en présentant des contreprojets à des initiatives populaires à seule fin d'enrayer un mouvement d'opinion, en recherchant, dans cette salle et au dehors, des équilibres qui, de par la nature même de leur objet ne se justifiaient pas. Le Parlement a le devoir de s'appuyer sur la solution qui se présente comme la plus logique, la plus honnête et d'attendre en toute quiétude la réponse du peuple. D'ailleurs, pensez-vous vraiment que le problème se pose au peuple sous un jour moins clair parce que les deux matières sont cumulées? N'est-il pas possible que le peuple comprenne? Je pense que oui. Il comprendra si la voix de la raison n'est pas submergée par celle de la passion car il s'agit, en fait, d'un article de compétence et la compétence de la Confédération en la matière n'existe pas. Il s'agit de donner à la Confédération la possibilité de légiférer dans ce domaine. Même si cette notion fondamentale de compétence échappe à certains citoyens, ne pensez-vous pas, étant donné l'instruction généralisée reçue, la faculté de lire les journaux et de suivre ainsi nos discussions, leur permettent, même aux adversaires de la télévision, de peser, dans leur conscience, le pour et le contre avant de se déterminer? Chaque fois qu'un problème est présenté — je fais allusion aux articles économiques en particulier — le citoyen doit se livrer à une opération subtile de l'esprit. Il ne doit pas s'arrêter aux apparences exté-

rieures. Il doit pénétrer dans la substance même des projets qui lui sont présentés. Il fait, si j'ose dire, une opération mathématique; il cherche à savoir s'il doit faire prévaloir son sentiment personnel ou le sentiment d'autrui. Ne réduisons pas l'opération électorale à un schéma vide, à un certain automatisme repoussant toute opération de la pensée. Laissons le citoyen se déterminer après avoir procédé à cet examen dans son for intérieur.

N'oublions pas d'ailleurs que ce problème, vu dans toute sa profondeur, se présente comme absolument unique. Il ne s'agit pas de se déclarer pour ou contre la télévision, pour ou contre la radiodiffusion; il s'agit de se déterminer face au problème fondamental des techniques nouvelles de la pensée. J'ai entendu hier, avec un grand plaisir, ce que j'avais déjà entendu au cours des discussions au sein des commissions, à savoir que l'opposition de fond contre la télévision s'amenuise de plus en plus et qu'elle a presque disparu. Il me souvient encore des déclarations faites en juin 1955 contre cet instrument de «dépravaion», de «nivellement», d'«affaissement» de la culture. Cette salle en a enregistré les échos. On reconnaît aujourd'hui que les progrès, les conquêtes de l'esprit humain sur la matière sont polivalentes et que l'on cherche en vain à les repousser. Ce serait comme si l'on voulait endiguer un flot tumultueux au moyen d'une branche de saule. Notre effort doit porter sur leur adaptation aux besoins de la culture, au renforcement des meilleurs de nos sentiments. N'exagérons rien. N'envisageons pas ce problème comme un rébus. Je suis persuadé que, grâce à son éducation civique, le citoyen saura se déterminer et procéder à l'opération subtile à laquelle je viens de faire allusion. D'ailleurs, messieurs, il me semble bien que l'on exagère un peu en prétendant dans cette salle que la colère du peuple est prête à se déclencher et que l'indignation la plus véhémement menace d'ébranler notre pays, généralement si paisible. Messieurs, j'ai l'impression que cette exagération n'est que le fait d'un nombre restreint de personnes et l'enquête effectuée par le Département des postes et des chemins de fer avant de présenter son article aux Chambres fédérales me le confirme. Nous nous sommes adressés aux organisations économiques et culturelles les plus importantes du pays. Nous avons pris l'avis des cantons. Or, cette enquête, que l'on passe volontiers sous silence, a donné le résultat suivant: cinquante-deux organisations se sont prononcées explicitement en faveur de l'article unique, suivies en cela par vingt-trois cantons, tandis que dix-neuf organisations et deux cantons seulement se sont prononcés dans le sens contraire. Certes, messieurs, toutes les statistiques sont sujettes à diverses interprétations. L'application rigoureuse de la statistique se prête d'ailleurs aux conclusions les plus divergentes. On a dit, en l'occurrence, que ceux qui s'étaient abstenus de donner leur avis étaient censés opposés au projet. Tel n'est pas le cas, messieurs, parce que le problème de la jonction ou de la disjonction de la matière a été posé en termes explicites par le Département des postes et chemins de fer. Dans une lettre circulaire, nous avons dit de façon tout à fait claire à nos correspondants que nous leur saurions gré de donner leur opinion sur l'article constitutionnel proposé avec leurs suggestions éventuelles de complément ou de modification. Dans

la note explicative jointe, nous ajoutions que nous propositions un seul article constitutionnel et nous en donnions les raisons. Ce serait donc faire tort à ces organisations économiques et culturelles, de même qu'aux cantons, que de croire que le problème posé leur ait échappé. Lorsqu'une organisation ou un canton ne se sont pas exprimés, il me paraît logique d'en tirer la conclusion qu'ils étaient d'accord avec l'article proposé, c'est-à-dire avec la jonction des deux matières sœurs.

Messieurs, ce ne sont pas là les seuls griefs que l'on fait au Conseil fédéral. Ayant porté le problème sur le plan politique, on tâche maintenant – on l'a fait déjà – de le placer sur le plan psychologique et l'on parle de promesses que le Conseil fédéral aurait faites au peuple de présenter séparément les deux matières. On fait dans ce domaine un laborieux travail d'archiviste; on dissèque les textes; on colle les phrases et on les recolle; on les interprète et on les discute. Messieurs, j'ai eu la satisfaction de constater que certaines déclarations fort modestes que j'avais faites aux Chambres avaient pris une importance plus grande que le talmud. Ce n'est pas là, me semble-t-il, un bon système. Par souci d'objectivité et de loyauté, il conviendrait de ne pas oublier les textes témoignant d'une opinion contraire qui sont les textes officiels du Conseil fédéral. Il ne faut pas oublier le message du Conseil fédéral de 1955 où l'on dit de façon explicite que les deux matières, la radio et la télévision, seront réglées par un seul article. Si l'on se souvient très volontiers d'une petite phrase que j'ai prononcée au Conseil des Etats et dont on peut, en faisant preuve d'une très grande bonne volonté, tirer la conclusion que j'ai promis deux articles séparés, on oublie mes déclarations au Conseil national, d'où il appert que j'ai parlé d'un seul article constitutionnel. On passe également sous silence mes déclarations explicites devant les commissions du Conseil des Etats et du Conseil national. Permettez-moi de vous le dire très franchement: ce sont là, au fond, des discussions mesquines dont je m'excuse de vous entretenir ici. La seule promesse que le Conseil fédéral a faite et le seul engagement qu'il a pris concernant la présentation d'un article constitutionnel et la possibilité pour le peuple de s'exprimer sur cet article. Il n'a jamais été déclaré en revanche, que les deux matières, puisqu'on a toujours parlé de radio et de télévision, ne seraient pas jointes. Cette promesse, le Conseil fédéral l'a tenue. Il présente au peuple l'article constitutionnel et il ne s'agira pour le citoyen que de se prononcer en donnant son opinion en toute connaissance de cause – chose déjà fort difficile.

Pourtant, un élément nouveau a surgi: le Conseil des Etats a donné une garantie en ce qui concerne la législation. Je comprends les raisons qui incitent à combattre cette garantie lors qu'on déclare notamment que ce n'est pas à la Constitution fédérale de prévoir une telle disposition mais je comprends aussi que ce Conseil ait voulu par là désarmer la méfiance.

Cependant, messieurs, lorsque l'article de compétence sera adopté et la loi élaborée, le peuple sera appelé à se prononcer. Que ce soit par voie de referendum ne nous semble pas changer les choses, puisque le peuple a deux moyens de s'exprimer: par l'initiative constitutionnelle et par le referendum.

Messieurs, d'autres reproches encore ont été articulés, dont il semble que M. Büchi ait voulu se faire l'interprète: le Conseil fédéral aurait promis de présenter la loi en même temps que l'article constitutionnel. Messieurs, j'accepte loyalement ce reproche mais je dois ajouter, à la décharge du Conseil fédéral et à la mienne propre, que les circonstances ont été plus fortes que nos intentions et notre bonne volonté. Nous nous sommes heurtés, lors de l'examen de cette loi dont l'étude est déjà fort avancée, à des problèmes extrêmement difficiles. Je pense ici surtout au problème du droit d'auteur et à celui du déparasitage. Ces deux problèmes ont exigé des études complémentaires qui ont retardé la présentation de la loi. Je tiens cependant à déclarer, de la façon la plus formelle, que le fait de confier certains détails à la loi ne dissimule pas l'intention du Conseil fédéral d'ajourner *sine die* la présentation de cette loi. Vous indiquerais-je une date? Prendrais-je des engagements précis? Sur la base de mon expérience de deux ans au Conseil fédéral, permettez-moi de n'en rien faire. Par ailleurs, j'ai l'impression que les promesses faites sont un peu comme des clous que l'on enfonce dans une paroi et auxquels on se ferait un grand plaisir de pendre un conseiller fédéral!

Mais ceux qui s'opposent à l'article qui vous est présenté me semblent former une coalition hétéroclite; il y a là une coexistence de sentiments disparates ne se soudant que dans la négation. Il y a la catégorie de ceux qui ne veulent pas la télévision; ce sont parfois des hommes de haute culture mais au sens pratique assez limité. Ce sont des esprits romantiques. Si on les laissait faire, on remonterait volontiers, pour ce qui concerne la circulation routière, à la première ordonnance prise en la matière par le Parlement de Londres, où on prévoyait que pendant la nuit chaque auto devait être précédée d'un valet portant une lanterne! (*Rires.*) Je comprends ces sentiments mais il appert, d'autre part, que les conquêtes de la science ne sont pas réversibles. Au contraire, il serait peut-être plus convenable de s'attacher à résoudre le problème dans le sens que nous désirons. Il y a, en second lieu, ceux qui, bon gré, mal gré, acceptent la télévision mais s'y opposent pour des raisons financières. Ils voudraient que la Confédération ne subventionne plus la télévision; ils craignent que cette dernière ne soit pas payée par ceux qui en profitent mais par les bons deniers du peuple suisse. Le malaise, dit-on, provient de l'incertitude financière.

Sur ce point-là, M. Sprecher a fait une proposition et a posé deux questions auxquelles je veux répondre. La première: est-il possible de prendre l'engagement de ne pas détourner les taxes de la radio en faveur de la télévision? Sur ce point précis, je peux donner les apaisements les plus absolus, bien qu'on ait entendu dire, ici ou là, qu'il était injuste que la sœur aînée éclipsât la sœur cadette. Le Conseil fédéral, vous vous en souvenez, a déjà pris, en 1954, une décision selon laquelle l'argent prélevé par les taxes de la radio ne peut pas être détourné au profit de la télévision, bien que, dans le monde entier, une telle pratique soit courante. Je suis toutefois d'avis que les circonstances exigent une distinction très nette entre le produit de ces deux taxes, ce qui est d'ailleurs le cas à l'heure actuelle.

M. Sprecher a demandé en outre – et M. Gnägi a, lui aussi, soulevé cette question – comment serait assuré le financement de la télévision après 1957.

Vous savez qu'en 1957 la seconde période transitoire arrive à échéance. Que ferons-nous alors? Quel sera l'aménagement financier de la télévision? Je suis obligé de vous dire qu'il m'est impossible, aujourd'hui déjà, de vous présenter des projets complets. La Société suisse de radiodiffusion, à laquelle nous avons donné mandat de faire des propositions, ne s'est pas encore prononcée; elle s'exécutera, paraît-il, dans le courant de ce mois ou au cours du mois prochain. Nous ne savons pas encore, parmi les nombreuses solutions se présentant à l'esprit, laquelle, en définitive, sera proposée. Demanderait-on encore des subventions à l'Etat? Introduira-t-on la réclame? Invitera-t-on les associations économiques et culturelles à collaborer? Accordera-t-on éventuellement un prêt? Le problème est extrêmement complexe et difficile. Quoi qu'il en soit, je peux donner ici l'assurance la plus absolue que, quelle que soit la solution à laquelle on s'arrêtera, des projets d'arrêté seront soumis à l'approbation des Chambres fédérales qui pourront elles-mêmes se déterminer. La question de la clause référendaire, au cas où un nouveau subside serait accordé, demeure en suspens puisque nous ne savons pas encore quelle sera la solution définitive. Mais je le répète, même sur cette question, ce n'est pas le Conseil fédéral qui décidera, ce seront les Chambres, qui auront pour cela toute liberté.

Il y a enfin, dans cette revue des tendances, une troisième catégorie d'opposants, celle que j'appellerai la catégorie des flottants. C'est une large masse qui ne sait pas exactement ce qu'elle veut; elle se plait parfois à accepter les spectacles de télévision mais n'est pas tout à fait persuadée de leur utilité. Je n'aurais pas l'impertinence de classer M. Büchi dans cette catégorie-là.

Cependant, au vu de l'opposition de ces trois groupes qui sont mus par des sentiments disparates mais qui, au fond, entendent nier l'opportunité de la télévision, il me semble qu'il sied, d'ores et déjà, d'envisager le cas d'un refus de l'article constitutionnel, qu'il s'agisse d'un article unique ou de deux articles distincts. Dans cette éventualité, une foule de problèmes épineux ne manqueront pas de se poser, sur lesquels on ne peut aujourd'hui que faire des conjectures.

Il est bien certain tout d'abord, qu'en vertu de l'article 36 de la Constitution fédérale, la Confédération continuera de jouir du monopole de la partie technique. Les Chambres, par conséquent, pourront continuer, si elles le désirent, à voter des crédits en vue de perfectionner et d'étendre les installations techniques de la radiodiffusion, lesquelles, en vertu de la loi fédérale sur le service des postes, devront être mises à la disposition du public. En ce qui concerne l'appareillage technique, rien ne sera changé; la compétence de la Confédération restera entière.

La situation qui en résulterait pour les programmes est très controversée. La Confédération pourra-t-elle encore verser des subventions? On a maintes fois admis le principe qu'il existe des activités auxquelles l'Etat ne peut se soustraire, principe qui a été appliqué largement dans quantité d'autres domaines dont la Confédération doit s'occuper. Un

rejet de l'article constitutionnel rendrait cependant difficile l'attribution de nouvelles subventions.

N'oublions pas les situations pratiques, les faits plus forts que les arguments et poussant à l'évolution. Quelle est aujourd'hui la situation de la télévision en Suisse? Nous avons aujourd'hui plus de 19 000 abonnés et – n'en déplaise aux membres de la ligue contre la télévision – le nombre de ces abonnés augmente toujours. Nous en avons l'année dernière, à fin novembre, 9886; nous en avons aujourd'hui 19 000. Nos prévisions statistiques se sont montrées exactes. Nous avons prévu dans notre message du 8 mars 1955 un nombre de 15 200 abonnés à fin novembre 1956. En vérité, ce nombre atteint aujourd'hui les 19 000. A cela s'ajoute la pénétration toujours plus importante de la télévision étrangère sur notre territoire. C'est une illusion que de vouloir isoler la Suisse en cette matière. A nos frontières, les émetteurs sont construits. Petit à petit des régions toujours plus vastes de notre territoire sont arrosées par des émetteurs étrangers. En décembre 1956, nous disposons des émetteurs suivants: Feldberg, Reichberg, Grünten, lesquels diffusaient pour les régions de Bâle-Ville, de Bâle-Campagne, d'Argovie, de Zurich, une grande partie de Berne, et toute la région du Bodensee, du Rhin inférieur et de Schaffhouse.

De France, les émetteurs de Mulhouse desservant une grande partie du bassin du lac de Genève, de l'Ajoie, etc. Les émetteurs italiens diffusent des programmes captés au Tessin. On prévoit la construction d'autres émetteurs français et autrichiens. Nous pouvons tirer la conclusion que dans quelques années, tout le territoire suisse sera alimenté par des émetteurs étrangers. Le peuple se demandera comment la Suisse pourrait rester en dehors de la télévision étrangère. Notre pays doit faire acte de présence dans ce domaine de l'esprit et de la culture. Si des événements internationaux tels que ceux que nous avons vécus durant ces dernières semaines venaient à se répéter, la Suisse devrait-elle être seulement livrée à la propagande de régimes qui la rebutent? M. Pini a eu hier des propos frappants en parlant de la télévision du canton du Tessin. Voulons-nous vraiment renoncer à faire pénétrer l'esprit de la culture de notre pays et à en faire ressentir la présence jusque dans les régions les plus éloignées alors que les autres pays sont présents chez nous? Ce sont là les problèmes qui se posent à votre appréciation. Et à supposer que – pour conclure sur ce point – les articles constitutionnels soient rejetés, pense-t-on qu'il sera possible, en Suisse, de contrecarrer le développement de la télévision? En cas de rejet, la solution qui se présentera immédiatement à l'esprit c'est que la télévision, échappant au contrôle de l'Etat, libre vis-à-vis de l'opinion publique, se verra dans la nécessité d'introduire la réclame.

De quelque côté que l'on se retourne, il me semble qu'une conclusion s'impose et qui est celle-ci:

N'est-ce pas le moment de désarmer les esprits sur le problème de la télévision, de cesser dans les deux camps de suspecter les intentions d'autrui, de porter des accusations gratuites, de donner de ces petits coups d'épingle malfaisants. Le moment n'est-il pas venu de renoncer à parler de malaise? Il n'est de meilleur moyen pour en faire surgir un

que d'en affirmer l'existence. Ne faut-il pas accepter maintenant cette conquête qu'est la télévision au lieu de disperser les efforts dans des controverses que nos successeurs ne manqueront pas de considérer comme stériles? Ne doit-on pas faire converger nos efforts en un seul faisceau afin de donner au peuple suisse la télévision dont il est digne, une télévision qui renforce le sentiment traditionnel de liberté et de démocratie, qui élève la culture et joue la rôle d'un stimulant?

Je pose ces questions. Peut-être sont-elles naïves? Elles émanent en tout cas, si l'on me permet de reprendre ce propos de Rabelais, d'un homme de bonne foi.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen
Le Conseil passe sans opposition à la discussion
des articles*

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress – Titre et préambule

Angenommen (vorbehältlich Beschluss über die Vorlage).

Adoptés (sous réserve de la teneur qui sera donnée au projet).

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abschnitt I und II

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates.

I. Minderheit

(Reverdin, Berger-Neuenburg, Borel Alfred, Brin-golf-Schaffhausen, Bucher, Büchi, Graber, Hackhofer, Rodel, Sprecher)

Abschnitt I

Art. 36bis

Abs. 2

Streichen.

Motion der I. Minderheit

Der Bundesrat wird eingeladen, zwei getrennte Gesetzesentwürfe über Radio und Fernsehen vorzulegen, damit das Volk über diese Gegenstände einzeln abstimmen kann.

II. Minderheit

(Büchi, Akeret, Frei, von Greyerz, Scherrer, Schmid Arthur)

Aufteilung in zwei Bundesbeschlüsse, mit denen die beiden folgenden Artikel getrennt der Abstimmung des Volkes und der Stände unterbreitet werden:

Abschnitt I

Art. 36bis

Die Gesetzgebung über den Rundspruch ist Bundessache. (Rest des Artikels streichen.)

Art. 36ter

Die Gesetzgebung über das Fernsehen ist Bundessache.

Antrag Sprecher

I.

Art. 36bis

3bis. Die Finanzierung des Programmdienstes ist durch die Gesetzgebung zu regeln.

Antrag Grendelmeier

I.

Art. 36bis

³ ... öffentlichen oder privaten Rechtes. Die kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bestrebungen sind zu fördern, dabei die Bedürfnisse der Kantone sowie der verschiedenen Landesteile, Bevölkerungskreise und Sprachgebiete angemessen zu berücksichtigen. Die Gebühren werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.

Antrag Beck

I.

Art. 36bis

^{3bis} Die Finanzierung des Programmdienstes erfolgt auf dem Wege der Gesetzgebung, wobei der Grundsatz gilt, dass die Benützungsgebühren der einen Institution nicht für die Finanzierung der andern verwendet werden dürfen.

Eventualantrag Kistler

(Für den Fall der Annahme des Mehrheitsantrages)

I.

Art. 36bis

² ... besonderes Gesetz. Diese Bestimmung fällt dahin, sobald diese beiden Gesetze rechtskräftig werden.

Proposition de la commission

Majorité

Chapitres I et II

Adhérer à la décision du Conseil des Etats.

I^{re} minorité

(Reverdin, Berger-Neuchâtel, Borel Alfred, Brin-golf-Schaffhouse, Bucher, Büchi, Graber, Hackhofer, Rodel, Sprecher)

Chapitre I

Art. 36bis

Al. 2

Biffer.

Motion de la I^{re} minorité

Le Conseil fédéral est invité à présenter deux projets de loi distincts, l'un sur la radiodiffusion, l'autre sur la télévision, cela afin de rendre possibles des votations populaires séparées sur les deux matières.

II^e minorité

(Büchi, Akeret, Frei, von Greyerz, Scherrer, Schmid Arthur)

Adoption de deux arrêtés fédéraux par lesquels les deux articles ci-après seront soumis séparément au vote du peuple et des cantons:

Chapitre premier

Art. 36bis

La législation sur la radiodiffusion est du domaine fédéral. (Biffer le reste de l'article.)

Art. 36ter

La législation sur la télévision est du domaine fédéral.

Proposition Sprecher

I.

Art. 36bis

^{3bis} Le financement du service des programmes sera réglé par la législation.

Proposition Grendelmeier

I.

Art. 36bis

³ ... de droit public ou privé. Elle veille à ce que les efforts faits dans les domaines culturel, politique et économique soient appuyés, comme aussi à ce que les besoins des cantons des différentes parties du pays, des divers milieux de la population, ainsi que des diverses régions linguistiques, soient pris équitablement en considération. Les taxes seront fixées d'après les mêmes principes et aussi convenablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.

Proposition Beck

I.

Art. 36bis

^{3bis} Le financement du service des programmes est réglé par voie législative et selon le principe que les taxes d'utilisation d'une institution ne peuvent servir à financer l'autre institution.

Proposition éventuelle Kistler

(Pour le cas où la proposition de la majorité serait adoptée)

I.

Art. 36bis

² ... une loi particulière. Cette disposition tombe dès que ces deux lois sont entrées en vigueur.

Art. 36bis, Abs. 1 - Art. 36bis, al. 1^{er}

M. Maspoli, rapporteur de la majorité: Au sujet de l'article premier, la majorité de la commission, ainsi que le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, nous proposent un article qui prévoit la compétence de la Confédération de légiférer soit en matière de radiodiffusion soit en matière de télévision.

La minorité de la commission vous demande d'édicter deux articles distincts: l'un pour la radiodiffusion, l'autre pour la télévision.

Je résume brièvement les arguments en faveur de l'article unique, que je vous ai déjà exposés dans mon rapport sur l'entrée en matière. Il ne s'agit pour nous que de fixer dans la Constitution la compétence de légiférer en matière de radiodiffusion et de télévision. Sur la question de fond, il ne semble pas qu'il y ait divergences: tout le monde est d'accord sur la nécessité de cette compétence. J'ai dit et je répète que la compétence de la Confédération de légiférer profite plus aux adversaires qu'aux parti-

sans de la télévision. C'est la seule façon de pouvoir intervenir dans un domaine qu'il serait dangereux d'abandonner à lui-même, dans un régime de liberté absolue. Et alors, puisque tout le monde est d'accord avec cette solution, de donner à la Confédération la compétence et le droit de légiférer, on ne voit pas pour quelle raison on devrait rédiger, au lieu d'un article clair et simple, deux articles distincts mais tout à fait équivalents, l'un pour la radiodiffusion, l'autre pour la télévision. Deux articles tout à fait égaux dans la Constitution représenteraient une nouveauté qui ne s'expliquerait pas et qui n'aurait aucune raison de subsister. Le citoyen de demain se demanderait pourquoi on a eu besoin de deux articles pour dire ce qui pouvait être dit simplement et clairement en un seul.

La majorité des votants a admis l'existence de l'unité de la matière. Les caractères communs aux deux institutions sont tellement nombreux qu'il n'est pas possible de contester cette homogénéité qui est à la base de l'unité de la matière. Il ne faut pas oublier non plus que l'unité de la matière serait requise en fonction du but de l'article constitutionnel, c'est-à-dire à propos de la compétence de légiférer de la Confédération. Il ne semble pas douteux que cette compétence doit être reconnue dans les deux domaines, autant pour la radiodiffusion que pour la télévision.

J'ajoute encore que l'unité de la matière, qui existe sans aucun doute, n'est pas du tout nécessaire et n'est pas requise par la Constitution. L'article 121 de la Constitution fédérale, qu'on cite souvent à ce propos, envisage simplement les réformes de la Constitution par la voie de l'initiative populaire. Les réformes de la Constitution introduites par les Chambres fédérales ne sont pas soumises à cette exigence et l'histoire de notre Constitution le prouve: les articles dits économiques portent sur des matières très différentes et le même phénomène se produit en ce qui concerne les articles constitutionnels relatifs au régime financier.

M. von Greyerz et d'autres journalistes avec lui se sont prononcés pour la séparation, uniquement pour des considérations d'opportunité. Ils veulent éviter qu'encore une fois le peuple ne rejette la réforme constitutionnelle acceptée par les Chambres fédérales. Or, cette crainte me semblerait bien plus fondée au cas où le peuple serait appelé à se prononcer sur deux articles distincts que sur un seul. Nos éminents collègues ont le tort de faire une certaine confusion et de croire que c'est ici qu'il faut prendre partie pour ou contre la télévision. Cette erreur est possible parce que M. von Greyerz et ses collègues, partisans de la télévision, demandent la séparation de l'article dont ils n'ont pas du tout besoin, uniquement en raison de scrupules à l'égard de ceux de nos concitoyens qui sont opposés à la télévision. Cependant ces derniers, je vous le répète, s'ils sont de bonne foi, devront voter, eux aussi, l'article de compétence qui permet à la Confédération d'intervenir dans le domaine de la télévision et de mettre un frein à une liberté qui pourrait être dangereuse si elle était absolue.

À quoi servirait alors la séparation? Il arriverait probablement aux adversaires de la télévision ce qui est arrivé à notre collègue M. Büchi, qui voudrait séparer les deux articles mais les accepte tous les

deux et renvoie la possibilité de se prononcer sur la télévision à une occasion plus propice.

Messieurs, selon nous, il n'y a aucune raison pour édicter deux articles et nous vous proposons, en conséquence, de vous rallier à la proposition du Conseil fédéral et à la décision du Conseil des Etats, qui se sont prononcés en faveur d'un article unique et de rejeter la proposition de la minorité.

Bucher, Berichterstatter der Mehrheit: Namens der Kommissionsmehrheit werde ich ebenfalls nur zu Absatz 1 des vorgesehenen Artikels 36bis sprechen. Schon vorgestern habe ich anlässlich der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, dass es nach der Auffassung der Kommissionsmehrheit nur zwei Gründe geben könnte, die, wenn sie vorhanden wären, eine Trennung von Radio und Fernsehen auf der Verfassungsgrundlage rechtfertigen würden.

Ich möchte noch einmal darauf hinweisen, dass der eine Grund darin bestehen könnte, dass man grundsätzlich aus irgendwelchen Erwägungen dagegen ist, sowohl beim Radio wie auch beim Fernsehen die Gesetzgebungskompetenz dem Bunde zu geben. Wenn ich mich recht erinnere, hat von allen 16 Diskussionsrednern kein einziger diesen Standpunkt eingenommen. Alle Diskussionsredner waren darin einig, dass bei Radio und Fernsehen die Gesetzgebungskompetenz Bundessache sein solle. Ich glaube daher, hier einfach feststellen zu können, dass dieser Grund für eine Separierung auf der Verfassungsbasis gar nicht in Frage kommt.

Der zweite mögliche Grund, der als Argument für eine Trennung schon im Verfassungsstadium dienen könnte, wäre vorhanden – wie das m. W. nur Herr Grendelmeier gestern behauptet hat –, wenn tatsächlich die Einheit der Materie fehlte. Ich muss vielleicht präzisieren, dass es meine persönliche Ansicht war, dass der Grundsatz der Einheit der Materie auch für den Bundesgesetzgeber gilt, wie er in Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung für die Initianten einer Verfassungsänderung vorgeschrieben ist; ich habe das im Eintretensreferat so umschrieben, dass ich sagte, es sei nach meiner Überzeugung und auch derjenigen eines grossen Teils der Kommission einfach ein Gebot des politischen Anstandes, dass sich auch der Gesetzgeber an dieses formelle Erfordernis halte, wie es für Verfassungsinitiativen *expressis verbis* vorgeschrieben ist. Dagegen muss ich mit Herrn Maspoli zugeben, dass in der Verfassung tatsächlich ein derartiges Formerfordernis für den Gesetzgeber nirgends niedergelegt ist. Nun hat aber Herr Grendelmeier eben bestritten, dass überhaupt die Einheit der Materie hier gegeben sei; er wollte insbesondere nicht gelten lassen, dass ein geradezu klassischer Fall von Einheit der Materie vorliege. Ich brauche mich hierüber nicht mehr weiter zu äussern, nachdem Herr Häberlin gestern mit anderen Worten meinen Standpunkt überzeugend verteidigt hat. Immerhin darf ich vielleicht noch einmal auf die Botschaft des Bundesrates verweisen, insbesondere auf die Seiten 8 und 15. Im einen Fall wird die technische Einheit zwischen Rundspruch und Fernsehen dargelegt; es wird darauf hingewiesen, dass beispielweise im Anhang zum Weltnachrichtenvertrag von 1947 und bei der europäischen Regelung der Rundspruch- und Fernsehbelange anlässlich

des Stockholmer Vertragswerkes 1952 unserem Land für Rundspruch und Fernsehen genau die gleichen Wellenlängen zugewiesen worden sind. Auf Seite 15 wird meines Erachtens überzeugend auf die Wesensverwandtschaft dieser beiden Übermittlungen von Gedanken hingewiesen, auf die Tatsache, dass es sich bei der Television einfach um eine Weiterentwicklung des älteren Radios handle. Auch dieser Grund, dass die Einheit der Materie nicht gegeben sei, kann daher mit Ernst nicht ins Feld geführt werden, um eine Trennung der Gesetzgebungskompetenzen des Bundes in zwei verschiedene Artikel der Bundesverfassung zu verlangen, wie das die Minderheit mit Herrn Büchi als „Minderheitsführer“ Ihnen vorschlägt.

Die Kommissionsmehrheit sieht auch heute keinen Grund für eine solche Separierung; es sei denn, wie das Herr Häberlin gestern in aller Form hier zugegeben hat, man wolle aus Gründen der reinen Opportunität und der Abstimmungspolitik gerade als Befürworter der Television (zu denen Herr Häberlin sich zählt) die Trennung vornehmen. Rein persönlich kann ich mich dieser Auffassung nicht anschliessen. Ich halte es nicht für angezeigt, dass man in der Verfassung ohne jeglichen Rechtsgrund aus reinen Opportunitätsgründen zwei Artikel aus einer Sache macht, die zusammengehört; das ist aber bei Radio und Fernsehen der Fall.

Ich beantrage Ihnen daher namens der Kommissionsmehrheit, an der Fassung von Absatz 1 des Artikels 36bis festzuhalten, wie er aus den Beratungen des Ständerates hervorgegangen ist, und den Minderheitsantrag abzulehnen.

Büchi, Berichterstatter der Minderheit: Ich habe die Ehre, den Antrag der Minderheit – es gibt also nur eine Minderheit und eine Mehrheit, nicht eine erste und zweite Minderheit bei diesem Absatz – zu vertreten und Ihnen zu beantragen, dem Volke zwei verschiedene Artikel vorzulegen, einen Artikel 36bis in bezug auf das Radio und einen Artikel 36ter in bezug auf das Fernsehen.

Ich habe in der Eintretensdebatte die Gründe dafür dargelegt. Von verschiedenen Rednern sind in dieser Debatte weitere gewichtige Gründe dafür geltend gemacht worden. Ich habe versprochen, in der Detailberatung Unterlagen vorzulegen über bundesrätliche Erklärungen in der Form, dass dem Volke Gelegenheit geboten werden solle, sich klar über die Frage des Fernsehens auszusprechen. Ich wiederhole hier nochmals, dass ich nie behauptete, der Bundesrat habe erklärt und versprochen, es sollten dem Volke zwei getrennte Artikel vorgelegt werden. Er hat aber immer und immer wieder erklärt, dass das Volk innert nützlicher Frist sich klar aussprechen könne. Nun, die Herren, die die Ehre hatten, schon 1951 dem Rate anzugehören, werden sich vielleicht erinnern, wie Herr Bundesrat Escher bezüglich der ersten Versuchsperiode gesagt hat: „Ich verspreche Ihnen, dass wir keine weiteren Kredite verlangen werden über die erste Versuchsperiode hinaus, bevor auch das Volk Gelegenheit erhalten hat, sich über das Fernsehen auszusprechen.“ Das war 1951. In der Botschaft vom 8. März 1955 heisst es: „Spätestens bis zu jenem Zeitpunkt (das wäre der 30. September 1955) sollte

hinsichtlich der künftigen Gestaltung des schweizerischen Fernsehbetriebes Klarheit herrschen.“

In der Botschaft vom 3. Juli 1956 steht: „Mit Beschluss vom 22. Juni 1955 haben Sie für den Programmdienst und die technische Durchführung des Versuchsbetriebes bis Ende 1957 sowie für den Bau neuer Sender auf dem Säntis, dem Monte Generi und dem Monte San Salvatore die erforderlichen Mittel bewilligt. Bis dahin sollen die rechtlichen Fragen geregelt, der finanzielle Aspekt geordnet und die Programmgestaltung gefestigt sein.“

Ich zitiere weiter das „Stenographische Bulletin“ der Sommersession unseres Rates 1955. Der Referent, Herr Nationalrat Eugen Dietschi, hat damals folgendes ausgeführt: „Der Bundesrat versichert denn auch in der vorliegenden Botschaft vom 8. März 1955, bis Ende 1957 müsse nicht nur die Bundesverfassung durch einen Artikel ergänzt werden, der dem Bund die umfassende Gesetzgebungshoheit in Rundsprach- und Fernsehfragen gibt, er habe auch die feste Absicht, bis zum genannten Zeitpunkt die entsprechende Ausführungsgesetzgebung zu definieren. Herr Bundesrat Lepori hat in der Kommission diese Auffassung unterstrichen und bestätigt.“

Es wurde also gesagt, dass die Gesetzgebung ebenfalls vorgelegt werde. Ich habe in der Eintretensdebatte Herrn Bundesrat Lepori gefragt, ob er eine Erklärung abgeben werde, wann diese Gesetze kommen, für die das Volk nach Auffassung des Bundesrates das Referendum ergreifen könne. Auch verschiedene andere Herren Votanten haben diese Frage gestellt. Sie wurde in den heutigen Ausführungen von Herrn Bundesrat Lepori nicht beantwortet.

Ich zitiere noch zwei Pressemitteilungen. Der Pressedienst der Freisinnigen Partei der Schweiz schreibt: „Als der Fernsehbetrieb vor Jahren aufgenommen wurde und der Bundesrat sein Geld in diesen Betrieb steckte, wurde immer wieder beschwichtigend erklärt, der Versuchsbetrieb bedeute keine Präjudiz für das Definitivum. Man wolle lediglich die technischen Möglichkeiten des Fernsehens in der Schweiz und die Bedürfnisfrage abklären. Nach Ablauf der Versuchsperiode würden das Parlament und das Volk zur Frage der Durchführung der Television in der Schweiz und zur Frage der Finanzierung derselben Stellung nehmen können.“

Es handelt sich nun um die Frage, wann sich das Volk aussprechen kann. Deshalb wollen wir diese Präzisierung in der Verfassung. Dazu hat Herr Bundesrat Lepori im Ständerat ausgeführt: «En réalité nous n'avons pas à discuter aujourd'hui d'un projet d'avenir puisque nous nous trouvons déjà dans une phase d'exécution. En effet, les Chambres fédérales, à diverses reprises, en 1952, 1954 et 1955, ont déjà légiféré, d'une manière imparfaite il est vrai, sur la télévision. Elles en ont accepté le principe. Nous devons, en somme, créer aujourd'hui les bases d'une institution déjà existante.»

Auch hier hat also Herr Bundesrat Lepori zugegeben, dass wir schon mitten in der Ausführung stehen. Da wäre es doch sicher an der Zeit, dass sich das Volk deutlich über das Fernsehen aussprechen kann, wie es tatsächlich immer und immer wieder versprochen wurde und nicht zu einem Zeitpunkt,

der vom Bundesrat heute auch noch nicht angegeben wird, über ein Gesetzesreferendum.

In dieser Frage der Trennung der Materien – ich habe das im Eintretensvotum extra nicht getan – möchte ich nur anführen, welche schweizerischen Berufsverbände und Wirtschaftsorganisationen sich ausser der Presse für die Trennung ausgesprochen haben. Es sind zum Beispiel der Schweizerische Lehrerverein, die Stiftung Pro Helvetia, der Bund schweizerischer Frauenvereine, der Schweizerische Gewerbeverband, der Schweizerische Reklameverband, der Vorort des Schweizerischen Handels- und Industrievereins, der Schweizerische Verband evangelischer Arbeiter und Angestellter usw.

Ich glaube, die Befürchtungen, man müsse einen verkoppelten Artikel vorlegen, weil sonst das Fernsehen in Volke dahinfalle, sind absolut unbegründet. Man glaubt, wenn das Radio als Vorspanndiene, werde die Sache eher durchgehen. Herr Kollege von Greyerz hat deutlich gesagt, welches die Stimmung und Auffassung im Volke ist, wenn es sich durch die Hintertüre dieses verkoppelten Artikels aussprechen müsse.

Herr Kollege Häberlin hat die abstimmungs-politische Situation sehr treffend gekennzeichnet. Ich glaube, das Volk wird einen solchen verkoppelten Artikel einfach nicht gutfinden. Dann haben wir aber das, was wir nicht wollen. Ich bin auch Befürworter des Fernsehens. Ich begreife nicht, dass Herr Bundesrat Lepori heute morgen noch von „Refusé“ der Vorlage spricht. Kein einziger von uns will einen Verfassungsartikel zurückweisen. Wir müssen die verfassungsmässigen Grundlagen schaffen.

Ich möchte noch eine Auffassung widerlegen, die in der Eintretensdebatte angetönt wurde. Es hiess, wenn die Sache vom Volk verworfen werde, sei das dahin zu interpretieren, dass das Volk das Fernsehen und Radio nicht staatlich geregelt haben wolle. Das ist eine eigenwillige Interpretation. Es bestehen Möglichkeiten, hier sofort zum Rechten zu sehen, indem man, wenn Sie heute für die Verkoppelung stimmen sollten, was vom Volk bestimmt verworfen würde, sofort durch eine Motion eingreifen könnte mit der Aufforderung, dem Volke einen einzigen Artikel über das Fernsehen vorzulegen.

Ich habe in der Eintretensdebatte ausgeführt, und verschiedene Herren Kollegen haben das bestätigt, dass das Volk via Gesetzesreferendum gezwungen werden soll, sich auszusprechen. Ich möchte in diesem Sinne noch etwas weitergehen und sicher das gewichtigste Argument für eine Trennung abschliessen, nämlich das staatspolitische Moment. Wir müssen dem Volke die Frage vorlegen: Wie stellst du dich zum Radio und Fernsehen? Das geschieht von uns aus; wenn aber das Volk kommen muss, wie es beabsichtigt wird, und das Referendum zu ergreifen hat, dann müssen zuerst 30 000 Unterschriften eingebracht werden, wozu es eine gehörige Propaganda braucht. Mit andern Worten, ein Gesetzesreferendum kostet ungefähr 100 000 Franken. Auf diese Weise zwingen wir das Volk auf indirektem Wege, dazu Stellung zu beziehen. Wir haben doch die Pflicht, vom Parlament und von der Regierung aus dem Volk eine klare Frage vorzulegen. Dieses staatspolitische Argument sollte uns als Parlament am meisten veranlassen, dem Volk eine

klare Frage vorzulegen. Es ist ein Akt der Offenheit, der Objektivität und der Sauberkeit, wenn wir zwei Artikel machen, einen für das Radio unter Artikel 36bis und einen für das Fernsehen unter Artikel 36ter. Dann kann sich das Volk zu einem Zeitpunkt, da es noch einen Zweck hat, zu dieser Frage äussern. Im andern Fall kann es das einfach nicht.

M. Lepori, conseiller fédéral: Quelques mots seulement pour attirer votre attention sur les conséquences de la rédaction de l'article telle qu'elle vous est proposée par la seconde minorité, appuyée par M. Büchi. On prévoit dans cette version que «la législation sur la radiodiffusion est du domaine fédéral», on propose de biffer tout le reste et on fait de même à propos de l'article 36ter stipulant que «la législation sur la télévision est du domaine fédéral».

Je me permets simplement de vous signaler que, si ces articles 36bis et 36ter sont adoptés suivant les propositions de M. Büchi, toutes les garanties prévues par le projet d'article 36bis, adopté par la majorité de la commission, deviendront caduques. Le troisième alinéa, selon lequel «la Confédération charge du service des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou privé et veille à ce que les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population ainsi que des diverses régions linguistiques, soient pris équitablement en considération» est condamné à disparaître tout comme la garantie de l'alinéa 4 relative à la compétence des cantons.

Le texte de la minorité donne sans aucune restriction le pouvoir à la Confédération d'exploiter la radiodiffusion et la télévision et enlève aux institutions prévues à cet effet la garantie de leur autonomie.

Präsident: Bei Artikel 36bis, Absatz 1, entscheidet sich die Frage, ob Sie zwei oder nur einen Artikel haben wollen.

Abstimmung – Vote

Abs. 1 – Alinéa premier

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

7183. Zivillugplätze. Abänderung des Bundesbeschlusses Aérodromes civils. Modification de l'arrêté fédéral

Siehe Seite 715 hiervor – Voir page 715 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. Dezember 1956
Décision du Conseil des Etats du 14 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusssentwurfes 137 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

7287. Bundesbahnen. Erhöhung der festverzinslichen Schulden Chemins de fer fédéraux. Augmentation des dettes à intérêt fixe

Siehe Seite 719 hiervor – Voir page 719 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. Dezember 1956
Décision du Conseil des Etats du 14 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusssentwurfes 149 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Nachmittagssitzung vom 17. Dezember 1956 Séance du 17 décembre 1956, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr Condrau

7185. Rundspruch und Fernsehen. Verfassungsartikel Radio et télévision. Article constitutionnel

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 806 hiervor – Voir page 806 ci-devant

Fortsetzung – Suite

Art. 36 bis

Abs. 2 – Al. 2

Anträge siehe Seiten 811/12 hiervor.
Propositions voir pages 811/812 ci-devant.

M. Maspoli, rapporteur de la majorité: A l'alinéa 2, la majorité de la commission vous propose de vous rallier à la solution adoptée par le Conseil des Etats qui consiste à introduire une disposition obligeant la Confédération à édicter sur chacune des deux matières – la radiodiffusion et la télévision – une loi particulière.

Rundspruch und Fernsehen. Verfassungsartikel

Radio et télévision. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	11
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	14.12.1956
Date	
Data	
Seite	806-815
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 210

klare Frage vorzulegen. Es ist ein Akt der Offenheit, der Objektivität und der Sauberkeit, wenn wir zwei Artikel machen, einen für das Radio unter Artikel 36bis und einen für das Fernsehen unter Artikel 36ter. Dann kann sich das Volk zu einem Zeitpunkt, da es noch einen Zweck hat, zu dieser Frage äussern. Im andern Fall kann es das einfach nicht.

M. Lepori, conseiller fédéral: Quelques mots seulement pour attirer votre attention sur les conséquences de la rédaction de l'article telle qu'elle vous est proposée par la seconde minorité, appuyée par M. Büchi. On prévoit dans cette version que «la législation sur la radiodiffusion est du domaine fédéral», on propose de biffer tout le reste et on fait de même à propos de l'article 36ter stipulant que «la législation sur la télévision est du domaine fédéral».

Je me permets simplement de vous signaler que, si ces articles 36bis et 36ter sont adoptés suivant les propositions de M. Büchi, toutes les garanties prévues par le projet d'article 36bis, adopté par la majorité de la commission, deviendront caduques. Le troisième alinéa, selon lequel «la Confédération charge du service des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou privé et veille à ce que les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population ainsi que des diverses régions linguistiques, soient pris équitablement en considération» est condamné à disparaître tout comme la garantie de l'alinéa 4 relative à la compétence des cantons.

Le texte de la minorité donne sans aucune restriction le pouvoir à la Confédération d'exploiter la radiodiffusion et la télévision et enlève aux institutions prévues à cet effet la garantie de leur autonomie.

Präsident: Bei Artikel 36bis, Absatz 1, entscheidet sich die Frage, ob Sie zwei oder nur einen Artikel haben wollen.

Abstimmung – Vote

Abs. 1 – Alinéa premier

Für den Antrag der Mehrheit	95 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

*Hier wird die Beratung abgebrochen
Ici, le débat est interrompu*

7183. Zivillugplätze. Abänderung des Bundesbeschlusses Aérodromes civils. Modification de l'arrêté fédéral

Siehe Seite 715 hiervor – Voir page 715 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. Dezember 1956
Décision du Conseil des Etats du 14 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusssentwurfes 137 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

7287. Bundesbahnen. Erhöhung der festverzinslichen Schulden Chemins de fer fédéraux. Augmentation des dettes à intérêt fixe

Siehe Seite 719 hiervor – Voir page 719 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 14. Dezember 1956
Décision du Conseil des Etats du 14 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusssentwurfes 149 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

Nachmittagssitzung vom 17. Dezember 1956 Séance du 17 décembre 1956, après-midi

Vorsitz – Présidence: Herr Condrau

7185. Rundspruch und Fernsehen. Verfassungsartikel Radio et télévision. Article constitutionnel

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 806 hiervor – Voir page 806 ci-devant

Fortsetzung – Suite

Art. 36 bis

Abs. 2 – Al. 2

Anträge siehe Seiten 811/12 hiervor.
Propositions voir pages 811/812 ci-devant.

M. Maspoli, rapporteur de la majorité: A l'alinéa 2, la majorité de la commission vous propose de vous rallier à la solution adoptée par le Conseil des Etats qui consiste à introduire une disposition obligeant la Confédération à édicter sur chacune des deux matières – la radiodiffusion et la télévision – une loi particulière.

Le projet du Conseil fédéral ne contenait pas cet alinéa qui a été introduit par le Conseil des Etats mais qui est maintenant accepté aussi par le pouvoir exécutif.

Il s'agit ici d'une solution de compromis: elle a été trouvée pour apaiser les milieux assez nombreux – vous en avez entendu l'écho dans cette salle à l'occasion de la discussion sur l'entrée en matière et sur la séparation de l'article constitutionnel – qui désirent avoir l'assurance que le peuple pourra se prononcer pour ou contre la télévision. Il y a – nous le savons fort bien – plusieurs de nos concitoyens qui ont toujours une certaine méfiance à l'égard du Conseil fédéral et du Parlement: il faut les rassurer par une disposition constitutionnelle qu'ils ne seront pas dupés et qu'ils auront en tout état de cause, la possibilité de se prononcer à propos de cette institution.

La minorité de la commission ne partage pas notre avis et vous propose de biffer cet alinéa qui porte sur la procédure et sur l'exécution et ne représente pas du droit constitutionnel. Cette minorité reconnaît la nécessité de donner au peuple l'assurance qu'il y aura deux lois et qu'il aura la possibilité d'exprimer sa pensée, séparément, sur la télévision mais elle estime que cette assurance peut être donnée de façon plus élégante, par exemple par la voie d'une motion proposée par la commission et acceptée par le Conseil fédéral, qui aurait la teneur suivante: «Le Conseil fédéral est invité à présenter deux projets de loi distincts, l'un sur la radiodiffusion et l'autre sur la télévision, cela afin de rendre possibles des votations populaires séparées sur les deux matières.»

Nous nous trouvons encore une fois en face d'une question de forme. Sur le fond tout le monde est d'accord: il faut donner au peuple la possibilité de s'exprimer séparément sur la télévision et cela ne sera possible que s'il y aura deux lois distinctes.

Mais il ne suffit pas que le peuple ait cette possibilité: il faut qu'il le sache pour qu'il n'y ait pas de malentendus. Or, la façon la plus simple et la plus sûre pour lui donner cette assurance est l'introduction de la garantie dans la Constitution fédérale.

J'admets volontiers que, du point de vue strictement formel, cette disposition est discutable et que l'opinion de la minorité est, sous cet angle, fondée: mais, comme j'ai eu l'occasion de vous le dire dans mon rapport sur l'entrée en matière, je suis persuadé que le fond doit l'emporter sur la forme.

La façon la plus sûre pour donner connaissance à nos concitoyens de notre volonté consiste dans son insertion dans la Constitution. Vis-à-vis d'une disposition constitutionnelle aucun doute n'est plus possible: tout le monde est rassuré et on ne pourra plus faire de la démagogie en laissant croire qu'on a voulu éviter la votation populaire.

Tandis qu'avec la motion il se peut qu'on n'atteigne pas le but. Tout d'abord elle risque de ne pas arriver jusqu'au citoyen votant. Comme elle n'est pas imprimée, noir sur blanc, il est possible et probable, qu'on en conteste l'existence. Il est du reste facile de mettre en doute la sincérité et les bonnes intentions du législateur et le peuple, nous le savons, se laisse prendre facilement par cette propagande de méfiance.

Vu que tout le monde est d'accord sur le problème de fond de donner au peuple l'assurance des deux lois: n'ayons plus de scrupules et formulons cette promesse d'une façon nette et indiscutable.

Quant à la forme: il y a toujours des arrangements. On l'a déjà dit, la Constitution fédérale ne doit pas être un livre stylistique mais un recueil de dispositions pratiques. Encore une disposition constitutionnelle n'a pas un caractère éternel. Dès qu'elle aura atteint son but, on pourra l'abroger et la laisser tomber.

Je ne pense pas qu'on sera obligé dans les prochaines années de rédiger une loi unique pour la radiodiffusion et la télévision: quand la matière sera réglée avec deux lois, elle le restera probablement pour toujours et on se bornera à y apporter des amendements de détail.

On ne peut pas nier qu'il y aura toujours des secteurs spéciaux réservés à la radiodiffusion et à la télévision, pour lesquels il sera nécessaire d'avoir une législation différente. Il sera en tout cas toujours possible de se replier sur la solution, permise par la Constitution, de la loi générale commune et des deux lois spéciales séparées.

M. Reverdin, conseiller national, prétend qu'il n'est pas possible d'édicter deux lois, que radiodiffusion et télévision font un tout unique, qui ne peut être réglé que par une seule loi. Je ne partage pas cette opinion pour les arguments que j'ai eu l'honneur de vous exposer. L'opinion de notre collègue, M. Reverdin, est du reste en contradiction avec le texte et le but de la motion qu'il propose: s'il n'est pas possible d'édicter deux lois, on ne doit pas s'engager à le faire par la voie de la motion. Quand – suivant l'engagement de la motion – on aura édicté deux lois, il n'y devrait pas avoir de difficultés à les maintenir.

En résumé, la majorité de la commission est persuadée que la solution constitutionnelle, telle qu'elle vous est proposée par le Conseil des Etats, est encore la meilleure et la plus pratique.

M. Kistler, conseiller national, a cherché un compromis dans le compromis. Il maintient l'obligation constitutionnelle des deux lois. Mais voudrait y ajouter une mise au point dans le sens que cette disposition devienne caduque dès que les deux lois seraient entrées en vigueur.

L'effort de notre collègue est louable mais je crois qu'il va trop loin. Le système de la décadence automatique d'une disposition constitutionnelle n'est pas connu chez nous et une telle nouveauté n'est pas désirable. On serait tenté de dire qu'on tâche de corriger un grain de beauté par l'introduction d'un second.

Je ne suis pas autorisé à faire des propositions au nom de la majorité de la commission et je n'ai pas l'intention d'en faire. Je me permets tout de même de vous dire que si l'on veut s'engager dans la voie indiquée par notre collègue, M. Kistler, il suffirait de modifier légèrement l'alinéa 2 en disant: «La Confédération édictera initialement..., etc.»

En concluant, je vous propose, au nom de la majorité de la commission, d'accepter l'alinéa 2 tel qu'il a été approuvé par le Conseil des Etats et de rejeter la proposition de la minorité ainsi que l'amendement proposé par M. Kistler, conseiller national.

Bucher, Berichterstatter der Mehrheit: Sie haben am letzten Freitag vormittag mit starker Mehrheit beschlossen, es sei in Artikel 36bis, Absatz 1, für Rundspruch und Fernsehen ein einziger Artikel als Verfassungsbasis zu schaffen, der, analog wie er aus den Beratungen des Ständerates hervorgegangen ist, lautet: „Die Gesetzgebung über Rundspruch und Fernsehen ist Bundessache.“ Ich habe schon in meinem Eintretensreferat darauf hingewiesen, dass man für diejenigen Leute, die sich an dieser einheitlichen Regelung für Rundspruch und Fernsehen im Verfassungsartikel stossen, eine Beruhigungsspielle gesucht und gefunden hat, indem in Absatz 2, wie er aus den Beratungen des Ständerates hervorgegangen ist, nun die getrennte Gesetzgebung für Rundspruch und Fernsehen verfassungsmässig vorgeschrieben werden soll. Der Text, wie er in Übereinstimmung mit dem Ständerat von der Mehrheit Ihrer Kommission vorgeschlagen wird, heisst: „Der Bund erlässt über jedes dieser Gebiete ein besonderes Gesetz.“

Ihre Kommission ist einstimmig der Auffassung, dass dem Volke, dem Souverän, als Beruhigungsspielle eine Zusicherung gegeben werden soll, dass nach Annahme des Artikels 36bis tatsächlich über die beiden Materien getrennte Gesetze erlassen werden sollen. Dagegen sind eine Mehrheit und eine Minderheit der Kommission insofern verschiedener Ansicht, als nach der Mehrheitsfassung, in Übereinstimmung mit dem Ständerat, diese Zusicherung als Absatz 2 in die Verfassung übernommen werden soll; die Minderheit dagegen ist der Ansicht, dass dieser Absatz betreffend getrennte Gesetzgebung kein Verfassungsgrundsatz sei und sein könne. Die Minderheit schlägt daher einen anderen Weg vor, nämlich die Streichung von Absatz 2 und gleichzeitig die Annahme einer Motion, die lauten würde: „Der Bundesrat wird eingeladen, zwei getrennte Gesetzesentwürfe über Radio und Fernsehen vorzulegen, damit das Volk über diese Gegenstände einzeln abstimmen kann.“

Aus der Motion geht nach der Auffassung der Kommission hervor, wie das bereits mein Vorredner hier richtig dargelegt hat, dass selbstverständlich eine getrennte Gesetzgebung möglich ist, ja ich möchte weitergehen und sagen, dass eine getrennte Gesetzgebung für Rundspruch einerseits und Fernsehen andererseits sogar wünschbar ist. Aber die Minderheit hat den Standpunkt vertreten, dass das eben nicht in die Verfassung gehöre, sondern dass es genüge, auf dem Wege einer verbindlichen Auftragserteilung an den Bundesrat, wie das bei der Motion der Fall wäre, die Beruhigungsspielle dem Souverän zu verabfolgen.

Ich wiederhole, dass die Mehrheit der Kommission glaubt, dass es keine allzu grosse Verschandelung der Verfassung sei, wenn man die Vorschrift in bezug auf die künftige getrennte Gesetzgebung in die Verfassung hineinnimmt.

Die Annahme des Mehrheitsantrages hat auch noch eine praktische, an sich willkommene Folge. Wenn Sie der Mehrheit folgen, dann schaffen Sie keine Differenz zum Ständerat. Das ist ein nicht zu übersehender Vorteil, weil sonst die Gefahr besteht, dass diese Verfassungsvorlage in der gegenwärtigen Session nicht mehr durchberaten und angenommen werden kann, wobei wir, soviel ich orientiert bin,

alle einig sind, dass keine weitere Verzögerung eintreten soll.

Ich beantrage Ihnen also namens der Kommissionmehrheit Zustimmung zum Ständerat in bezug auf Absatz 2 und überlasse die Begründung des Streichungsantrages und der Motion im Detail Herrn Reverdin.

M. Reverdin, rapporteur de la minorité: On l'a dit, on l'a répété à satiété au cours du débat d'entrée en matière, puis lors de la discussion sur la proposition de la deuxième minorité: il a toujours été entendu que la possibilité serait offerte au peuple de se prononcer sur la télévision avant qu'elle ne soit définitivement introduite en Suisse.

On peut discuter s'il s'agit ou non d'une promesse formelle. Peu importe: il y a un engagement moral, indéniable, et cet engagement, nous devons le tenir. Nous sommes liés.

Or, cet engagement ne peut être tenu que si deux lois distinctes sont élaborées, l'une sur la radio, l'autre sur la télévision, deux lois contre lesquelles le referendum pourrait être demandé séparément.

Le Conseil des Etats et, à sa suite, la majorité de votre commission ont cru trouver un moyen propre à assurer le respect de cet engagement moral et à donner au peuple, dont on nous dit que la méfiance est extrême, les garanties, les gages qu'il est en droit d'exiger. Quel est ce moyen? Vous le savez: ils ont inséré dans le projet un alinéa 2 ainsi conçu: «La Confédération édictera sur chacune de ces deux matières (c'est-à-dire sur la télévision et sur la radio) une loi particulière.»

Convaincu que cette solution est fâcheuse quant à la forme, malencontreuse quant au fond, j'ai proposé à la commission un autre moyen, à mon avis plus adéquat, d'atteindre le même but.

Je dis: solution fâcheuse quant à la forme car une disposition dans le genre de celle qu'on nous propose n'a rien à voir dans la Constitution qui, nulle part, ne prescrit la manière dont doit être articulée la législation d'application. On objectera – on a objecté – que peu importe, que la Constitution est déjà encombrée de dispositions tout aussi étrangères à sa nature et à son génie que celle qu'on nous propose d'y ajouter, que cela ne fera guère qu'une tache de plus.

Eh bien! non. Nous n'avons pas à nous inspirer de la maxime *peccamus et peccabimus quia peccavimus*. (Nous continuons à pécher et nous continuerons, dans l'avenir, parce que nous avons déjà péché dans le passé.)

Rien ne nous oblige, en l'occurrence, à pécher. Tout, même, nous en détourne, pour peu que nous réfléchissions! Nous n'avons pas le droit de déparer davantage la Constitution fédérale car, ce faisant, nous la rendons chaque fois un peu moins respectable. On dira que ce sont là scrupules d'esthète. Le président de la commission l'a insinué tout à l'heure. Non, c'est plus sérieux et c'est plus grave; d'ailleurs, même si ce n'était que scrupules d'esthète, nous devrions nous y arrêter, ne serait-ce qu'un instant.

Mais il y a plus grave: la Constitution a un caractère permanent. On n'y peut rien changer sans consulter le peuple et les cantons. Les principes qu'on y énonce doivent donc avoir un caractère durable. Or, le principe qu'on nous propose d'y insérer, qui

n'est d'ailleurs même pas un principe, ne répond qu'à des nécessités transitoires, passagères, éphémères. Il s'agit uniquement de rendre possible une votation populaire sur la télévision dans un an, dans deux ans, dans trois ans tout au plus. Passé ce délai, l'alinéa 2 n'aura plus de justification objective mais il subsistera dans la Constitution, à moins que nous ne l'abrogions en mettant en marche la lourde machinerie de la revision constitutionnelle. Du moment qu'il y sera, il faudra le respecter. Peu importe, objectera-t-on encore, cette disposition ne sera jamais gênante. Elle peut subsister sans inconvénient.

Eh bien, non! c'est faux. Quant au fond, cette disposition ne se justifie pas, du moins dans la durée. C'est ce dont m'a convaincu une longue pratique de la radio, dont je suis depuis dix ans un collaborateur régulier, et de la télévision.

Je l'ai dit: je suis convaincu que l'avenir est à une symbiose toujours plus étroite entre la radio et la télévision. Ce n'est pas par hasard, qu'à l'étranger, c'est une même société concessionnaire ou un même service public qui exploite ces deux moyens de diffusion. Si l'on veut éviter une concurrence ruineuse, il faut qu'il en soit ainsi, qu'il y ait un seul concessionnaire. Le jour viendra d'ailleurs où, chez les particuliers, il n'y aura plus qu'un seul appareil pour capter les deux sortes d'émissions. N'hypothéquons donc pas l'avenir en exigeant, pour toujours, des lois séparées. C'est tout aussi illogique que si nos prédécesseurs nous avaient mis dans l'obligation de légiférer séparément sur la circulation des chemins de fer électriques et des chemins de fer à vapeur, sur la télégraphie avec ou sans fil. Bref, objectivement, le principe de deux lois distinctes est faux. Nos successeurs pourront, à bon droit, dire de nous, si nous l'admettons, que nous n'avons pas vu plus loin que le bout de notre nez.

Nous nous trouvons donc devant la situation suivante: il nous faut, dans l'immédiat, avoir deux lois pour rendre possible un referendum et une votation populaire sur la télévision. M. Maspoli disait tout à l'heure que j'étais illogique. Oui, jusqu'à un certain point. Ce sont les engagements pris qui nous obligent à prévoir deux lois et non pas une nécessité intrinsèque de la matière à régler. Ces engagements, nous devons leur donner le pas sur tout autre considération.

Ce que nous devons éviter, c'est d'hypothéquer l'avenir. Il suffit pour cela de voter la motion que vous propose la minorité de votre commission. Vous en avez le texte: «Le Conseil fédéral est invité à présenter deux projets de loi distincts, l'un sur la radiodiffusion, l'autre sur la télévision, cela afin de rendre possible des votations populaires séparées sur ces deux matières.»

Cette motion implique un engagement formel du Conseil fédéral et des Chambres. On peut parfaitement, pour autant que j'aie su bien interpréter la loi, en faire figurer le texte sur la feuille qui sera distribuée aux citoyens, en vue de la votation. Elle offre des garanties aussi sérieuses que l'alinéa 2, plus sérieuses même ou du moins plus faciles à interpréter pour le citoyen, puisqu'on lui dit expressément dans quelle intention il y aura deux lois, puisqu'on précise que c'est pour lui permettre de

voter sur la télévision, que c'est pour ouvrir la voie à un referendum.

Cette motion, à mon avis, présente un avantage décisif. Elle n'est pas durable; elle deviendra caduque, automatiquement, quand une première loi sur la télévision aura été soumise au referendum et, le cas échéant, à la votation populaire. L'avenir sera libre et on aura évité de charger la Constitution d'une disposition étrangère à sa nature, d'une disposition permanente destinée à des fins éphémères.

Les objections que l'on fait à cette manière de procéder, à mon avis, ne tiennent pas.

On dit: pas de divergences avec le Conseil des Etats. Le temps presse; on ne saurait souffrir aucun retard. Or, la semaine devrait permettre de liquider cette divergence. Il ne s'agit en effet pas d'une divergence de fond. La motion et l'alinéa 2 tendent au même but. La motion est seulement plus adéquate. Nul doute qu'avec leur sens juridique aiguisé, nos collègues du Conseil des Etats ne s'y rallient.

On dit: Le peuple est méfiant et on augmente même sa méfiance en la proclamant sans cesse. On dit qu'il faut donner au peuple une garantie. Or, la motion est une garantie tout aussi valable que l'alinéa 2. Elle est explicite. Elle peut figurer, je le répète, sur la feuille qui sera distribuée aux citoyens en vue de la votation.

Je vous invite donc à opter pour la motion. Ce faisant, vous obtiendrez ce que vous désirez. Vous donnerez au peuple les garanties qu'il est en droit d'attendre. Vous éviterez d'insérer dans la Constitution une disposition qui y serait un corps étranger. Vous refuserez d'hypothéquer l'avenir en vertu de préoccupations momentanées, qui relèvent de la tactique électorale et qui n'ont rien à voir dans la Constitution.

Kistler: Der Absatz 2, der durch den Ständerat in das Gesetz hineingetragen wurde, ist hier im Rate heftig kritisiert worden. Es wurde von „Tintentolgg“, von „Schandfleck in der Verfassung“ und von „Verschandelung der Verfassung“ gesprochen. Diese Kritik ist berechtigt, und in ähnlichem Sinne hat auch mein Vorredner Ausführungen gemacht. Die Verfassung sollte nur allgemeine Grundsätze enthalten, die voraussichtlich für Jahrzehnte Gültigkeit haben. Hier aber handelt es sich nicht um eine solche Bestimmung, sondern, wie Herr Ständeratspräsident Schoch seinen Kollegen bei der Beratung im Ständerat gesagt hat, betrifft dies nur eine Vorschrift über das Procedere für die Ausführungsgesetzgebung. Das ist kein Verfassungsrecht und gehört deshalb auch nicht in die Verfassung.

Aber nicht nur aus diesen mehr rechtstheoretischen Bedenken heraus ist diese Bestimmung abzulehnen, sondern auch aus praktischen Erwägungen. Wir machen hier eine Verfassungsbestimmung über das Fernsehen. Dabei sollten wir auch etwas „in die Ferne sehen“ und nicht nur „kurzsichtig auf die Volksabstimmung über die Verfassungsbestimmung“. Es wird dann in alle Zukunft hinein durch die Verfassung der Gesetzgeber verpflichtet, immer zwei Gesetze zu erlassen, auch bei Abänderungen der ersten Gesetze, wenn vielleicht in späterer Zukunft sogar Fernsehen und Radio in einem einzigen Studio gesendet werden und wenn

vielleicht nur ein Empfangsapparat besteht, um beides aufzunehmen und vielleicht auch die Organisation eine einzige ist. Um dies zu verhindern, bin ich der Auffassung, dass diese Bestimmung nicht in die Verfassung gehört. Sollten Sie aber aus abstimmungspolitischen Bedenken der Auffassung sein, es sollte doch eine solche Bestimmung in die Verfassung hineingehören, dann möchte ich Sie ersuchen, dafür besorgt zu sein, dass diese Bestimmung wieder aus der Verfassung herauskommt, sobald sie ihren Zweck erfüllt hat, und das wird der Fall sein, wenn beide Gesetze angenommen sind.

Aus diesen Überlegungen bin ich dazu gekommen, meinen Antrag zu stellen. Zuerst hatte ich ihn allerdings etwas anders gefasst. Ich wünschte folgende Formulierung: „Der Bund erlässt erstmalig zwei gesonderte Gesetze.“

Ich fand diese Fassung dann nicht sehr schön, weshalb ich den Zusatz vorgeschlagen habe: „Diese Bestimmung fällt dahin, sobald diese beiden Gesetze rechtskräftig werden.“ Nun hat aber – wie Sie bereits hörten – der Kommissionspräsident eher der anderen Fassung zugeneigt; und wenn vielleicht im Rate Bedenken bestehen, dass eine solche transitorische Bestimmung in die Verfassung kommen soll, könnte man vielleicht unserem Kommissionspräsidenten Folge leisten. Vielleicht könnte grundsätzlich darüber abgestimmt werden: Will man in der Verfassung eine Einschränkung, dann – erster Antrag – fällt diese Bestimmung dahin. Zweiter Antrag: wenn das nicht gewünscht wird, so kommt der Zusatz „erstmalig“, also „der Bund erlässt erstmals zwei gesonderte Gesetze“.

Der Einwand unseres Kommissionspräsidenten, wir seien an transitorische Verfassungsbestimmungen nicht gewöhnt, ist leider nicht ganz richtig. Bis heute hatten wir allerdings keine solch kurzfristigen transitorischen Bestimmungen; aber ich möchte Sie an eine ganze Reihe anderer Verfassungsbestimmungen erinnern, die für 3, 4, 6 oder 8 Jahre erlassen wurden und dann dahinfallen. Denken Sie an die Finanzordnung, an die Mieterschutzbestimmungen oder an die Preiskontrolle. Das waren alles zeitlich beschränkte Verfassungsbestimmungen, was sicher keine Schönheit in unserer Verfassung ist.

Ich möchte Ihnen daher empfehlen, im einen oder andern Sinne meinem Antrag zuzustimmen.

Präsident: Zu Absatz 2 ist das Wort nicht weiter verlangt. Die Diskussion ist geschlossen. Zum Eventualantrag Kistler hat noch das Wort der Referent deutscher Zunge, Herr Bucher.

Bucher, Berichterstatter der Mehrheit: Ich habe es vorhin unterlassen, mich zu diesem Eventualantrag des Herrn Kollegen Kistler auszusprechen. Wie Herr Maspoli muss ich betonen, dass die Berichterstatter nicht namens der Kommission zu diesem Eventualantrag sprechen können, weil uns dieser Antrag des Herrn Kistler bei den Beratungen der Kommission gar nicht vorgelegen hat.

Meines Erachtens steht Herr Kistler auf dem Standpunkt der Kommissionsminderheit. Daher stellt er nur eventuell, für den Fall der Annahme des Mehrheitsantrages, seinen Antrag. Er möchte dafür sorgen, dass die Bestimmung des Absatzes 2, wenn

einmal die Gesetze erlassen sind, nachher gewissermassen aus der Verfassung verschwindet, durch seinen Antrag also wieder aus dem Text der Verfassung herauspraktiziert wird. In diesem Sinne steht natürlich der Antrag des Herrn Kistler in einem gewissen Widerspruch zum Antrag der Kommissionsmehrheit. Nach meiner Ansicht ist bei Annahme des Mehrheitsantrages verfassungsmässig für alle Zukunft festgelegt, dass über Rundspruch und Fernsehen immer nur getrennt legiferiert werden kann.

Ich muss Sie also nun ersuchen, nach Ihrem Gutdünken zu entscheiden. Namens der Kommission habe ich Ihnen keinen Antrag zu stellen.

M. Lepori, conseiller fédéral: Je constate avant tout qu'il n'y a pas de divergence de fond entre la proposition de la majorité de la commission et celle de la minorité. Il n'y a même pas de divergence de fond entre la proposition de la majorité et l'attitude du Conseil fédéral.

Devant le problème, posé à propos du second alinéa de l'article 36bis, je me permets de répéter ce que j'ai déjà dit au sein de la commission du Conseil national: «Zwei Seelen wohnen, ach, in meiner Brust», autrement dit: «J'ai deux âmes en moi.»

On doit, en effet, reconnaître que des arguments peuvent être invoqués soit en faveur de l'une, soit en faveur de l'autre thèse.

L'argument principal invoqué pour la suppression de cet alinéa fait état du point de vue que la Constitution ne doit pas contenir de détails pouvant un jour constituer une pierre d'achoppement. On ne peut dénier une certaine valeur à cet argument, bien que, comme on l'a dit au cours des discussions de ces derniers jours, les constitutions n'aient jamais été considérées comme des textes littéraires dignes de figurer dans les anthologies scolaires.

On fait aussi appel à cet autre argument qu'entre la radio et la télévision s'opérera, dans un avenir pas très lointain sans doute, une certaine symbiose et qu'alors la présence dans la Constitution d'une telle disposition rendra impossible l'élaboration d'une loi unique. Je crois, moi aussi, que cette symbiose se produira mais je ne pense pas qu'elle soit imminente. Il sera donc toujours temps, le moment venu, de modifier la Constitution. Je constate, par exemple, que sur la base de l'article 36 de la Constitution fédérale, les téléphones et les télégraphes, qui pourtant ont entre eux plus d'un point commun, sont régis par deux lois tout à fait distinctes, dans lesquelles figurent bon nombre de dispositions communes.

En ce qui concerne les deux lois prévues pour la radio et la télévision, je pense qu'une telle solution peut très bien être envisagée. Si, en effet, quantité de matières sont communes à la radio et à la télévision, il en est d'autres, en revanche, à propos desquelles des dispositions particulières devront vraisemblablement être élaborées. Je fais allusion, en premier lieu, à la question du financement; je pense aussi aux dispositions de police qui ne pourront pas être en tout point semblables, selon qu'elles s'appliqueront à l'une ou à l'autre de ces institutions.

Mais les arguments avancés pour le maintien de l'alinéa 2 sont surtout d'ordre pratique. Le rapporteur de langue allemande a souligné l'opportunité,

voire la nécessité de ne pas créer de divergences avec le Conseil des Etats, parce que ces divergences pourraient difficilement être liquidées au cours de la présente session et que la votation populaire ne pourrait alors avoir lieu au printemps prochain. N'oublions pas, d'autre part, que le régime transitoire prendra fin le 31 décembre 1957. Il faut d'ailleurs remarquer que le projet du Conseil fédéral, comme l'a dit tout à l'heure le rapporteur de langue française, ne contient aucun engagement en faveur d'une législation séparée. La décision a été prise par la commission du Conseil des Etats et ce dernier s'y est rallié, à l'unanimité en séance plénière, aucune proposition contraire n'ayant été faite.

Le second argument a trait à la nécessité de donner certains apaisements à la partie de l'opinion publique qui désire pouvoir un jour se prononcer séparément sur la télévision et sur la radio. Il s'agit donc là d'une concession de nature à dissiper toute méfiance et à rallier l'opinion publique au projet d'article constitutionnel.

La minorité de la commission est d'avis que cette garantie peut aussi bien être donnée au moyen d'une motion, cela est vrai mais dans l'état actuel des choses une telle garantie n'est pas jugée suffisante. Le citoyen, en effet, pourrait ignorer cette promesse d'une motion votée par les Chambres, puisque cette promesse ne figurerait pas sur le bulletin de vote.

Troisième argument: Si le second alinéa n'avait pas été introduit par décision du Conseil des Etats, on pourrait facilement s'en passer mais il l'a été par cet organe et le fait de le biffer pourrait facilement être interprété comme l'expression de la volonté d'exclure deux lois séparées. Cet alinéa constitue en somme la meilleure garantie que le peuple pourra, s'il le désire, s'exprimer séparément et sur la télévision et sur la radio.

Je souligne, en passant, que ce problème n'a aucun rapport avec celui de la compétence du Conseil fédéral en matière de programme que nous avons discuté la semaine dernière et à propos duquel aucune disposition spéciale ne se justifiait. Il s'agit ici, au contraire, de préciser si, la compétence étant accordée, le Conseil fédéral aura la possibilité de prévoir deux lois. Le Conseil fédéral se rallie quant à cela à la proposition de la majorité de la commission et vous prie d'adopter le projet tel qu'il vous est présenté par la commission.

Un mot encore sur l'amendement de M. Kistler. Reconnaissons qu'il s'agit là d'un amendement présenté dans un dessein louable mais on peut, je crois, se demander s'il est bien nécessaire et compatible avec certains principes généraux d'énoncer une règle constitutionnelle et de la faire suivre immédiatement d'une disposition transitoire qui l'annihilerait. L'adoption de la proposition de M. Kistler pourrait nous mettre en présence d'une situation assez singulière. En effet, selon cet amendement, dès l'instant où les deux lois auront été votées, la disposition relative aux deux lois séparées devient caduque; rien n'empêchera dès lors le Conseil fédéral et les Chambres de mettre sur pied une loi unique. On a dit que la proposition de la commission était un grain de beauté; je voudrais dire à mon tour, à M. Kistler, s'il le permet, que son amendement n'est au fond qu'un emplâtre sur ce grain de beauté!
(Rires.)

Abstimmung – Vote

Für den Eventualantrag Kistler	26 Stimmen
Dagegen	68 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	98 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	48 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Anträge siehe Seiten 811/812 hievor.

Propositions voir pages 811/812 ci-devant.

M. Maspoli, rapporteur: Au troisième alinéa; M. Grendelmeier propose d'ajouter la phrase suivante: «Les taxes seront fixées d'après les mêmes principes et aussi convenablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.»

Ceci dépend évidemment de la législation. Pour le moment, il s'agit seulement de fixer les compétences. L'article constitutionnel est uniquement un article de compétence.

Le problème que M. Grendelmeier entend résoudre dans le cadre de la Constitution est du ressort de la législation. Il est du reste prématuré de le poser. En effet, nous ne connaissons pas encore le régime auquel sera assujettie la télévision – en particulier – et ne pouvons par conséquent pas nous prononcer sur le système des taxes à appliquer, qui dépendra de son statut juridique.

Il est probable que le principe énoncé par M. Grendelmeier, qui me paraît à première vue équitable, pourra être introduit dans la loi future. Mais avant de pouvoir le dire avec certitude, il faut attendre que la loi soit prête, en laissant à celle-ci le soin de régler le régime des taxes, ainsi que la question des programmes et d'autres problèmes assez délicats.

J'admets volontiers que l'article 36 comprend déjà une disposition semblable. Mais il est difficile de prévoir quel sera le régime définitivement adopté.

Je n'ai pas eu l'occasion de consulter la commission mais pour des raisons d'ordre juridique ayant trait à une sage répartition de la matière, je vous invite à repousser la proposition de M. Grendelmeier.

M. Grendelmeier propose encore une modification du texte en ajoutant que la Confédération veille à ce que les efforts faits dans le domaine politique et économique soient appuyés. Cette disposition me paraît dangereuse et pour le moins inopportune. Dans le domaine de la politique, une certaine prudence est toujours de rigueur. D'autres considérations, d'ordre fédéraliste, nous engagent à repousser la modification proposée par M. Grendelmeier.

Pour les mêmes raisons, je vous invite à repousser l'amendement de M. Sprecher, qui demande d'ajouter un alinéa 3bis ainsi conçu (texte allemand): «Die Finanzierung des Programmdienstes ist durch die Gesetzgebung zu regeln», texte français: «Le financement du service des programmes sera réglé par la Confédération.»

Ces deux textes ne concordent pas et M. Sprecher devra nous dire quel est celui qu'il propose. Je pense qu'il s'agit du texte allemand et qu'il désire que le service des programmes soit réglé non par la Confédération mais par la législation. Ici aussi, il s'agit

d'une disposition relevant de la législation plutôt que de la Constitution, qu'il faut veiller à ne pas alourdir inutilement.

Une fois de plus, il est impossible, dans l'état de choses actuel, de se prononcer définitivement sur une question qui dépend du régime futur de l'institution et de son statut juridique, lesquels ne sont pas encore connus et ouvrent la porte à diverses possibilités, selon la volonté des Chambres fédérales et du peuple. Remarquons encore qu'il n'y a aucune divergence avec le Conseil des Etats et qu'il convient d'éviter d'en créer une sur ce point car cela aurait pour effet de retarder l'adoption d'une législation que chacun se plaît à reconnaître urgente.

Je vous invite donc à rejeter également cet amendement et à vous rallier au texte du Conseil des Etats.

Pour les mêmes raisons, je vous invite à repousser également la proposition de M. Beck, qui est en quelque sorte la synthèse des deux amendements précédents.

Bucher, Berichterstatter: In Absatz 3 wird gemäss Antrag des Ständerates, dem Ihre Kommission einstimmig beipflichtet, gesagt, dass mit dem Programmdienst oder besser gesagt mit der Aufstellung und Ausführung der Programme der Bund eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechtes betraut. Verfassungsmässig wird hier festgelegt, dass nicht der Staat als solcher Programme aufstellen und ausführen solle, sondern es muss eine Institution durch das Gesetz geschaffen werden, die die Programme aufstellen und ausführen soll. Dann kommt, ebenfalls in der Verfassung, ein Vorbehalt im Sinne des Föderalismus, das heisst im Sinne unseres Staates, wie er eben aufgebaut ist. Es wird vorgeschrieben, dass bei der Aufstellung und Durchführung der Programme die geistigen und kulturellen Bedürfnisse der Kantone, aber auch der verschiedenen Landesteile, der Bevölkerungskreise und Sprachgebiete angemessen zu berücksichtigen seien.

Die Kommission hatte keine Gelegenheit, den Antrag des Herrn Kollega Grendelmeier zu beraten und dazu Stellung zu nehmen. Ich kann Ihnen daher rein persönlich, nicht namens der Kommission, meine Auffassung zum Antrage des Herrn Grendelmeier hier bekanntgeben, soweit ich ihn aus der schriftlichen Antragstellung kenne, vorbehaltlich der Ausführungen, die Herr Grendelmeier selber noch anbringen wird. Meines Erachtens sind in diesem Antrag zwei Nova enthalten, die beide abgelehnt werden müssen. Zunächst will Herr Grendelmeier hinsichtlich der kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bestrebungen in der Verfassung vorschreiben, diese seien von Staates wegen zu fördern; erst nachher fügt er bei, dass die Bedürfnisse der Kantone und Landesteile, der Bevölkerungskreise und Sprachgebiete angemessen zu berücksichtigen seien. Hier möchte der Antrag Grendelmeier also dem Staate einen Auftrag erteilen zur Förderung kultureller Belange, also gerade Bundeskulturpolitik, was wir nicht wollen. Dann kommt der zweite Gedanke, nämlich die Vorschrift: „Die Gebühren werden im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.“ Diesen Antrag hat Herr

Grendelmeier von Artikel 36, Absatz 3, der geltenden Verfassung übernommen, wo in bezug auf das Postregal gesagt wird: „Die Tarife werden im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.“ Hier war das angängig. Ich glaube aber nicht, dass wir jetzt im Verfassungsgrundsatz über Rundspruch und Fernsehen solche Vorschriften aufnehmen sollten, weil unter Umständen auf diese Weise die kommende Finanzierung, namentlich beim Fernsehen, überhaupt verunmöglicht würde.

Ich bitte Sie daher rein persönlich, den Antrag des Herrn Grendelmeier abzulehnen.

Grendelmeier: Ich habe Ihnen zwei Ergänzungs- bzw. Klarstellungsanträge zu den Anträgen der Kommission zu unterbreiten. Es ist aber keineswegs so, wie vorhin erklärt wurde, dass es sich hier um Anträge handelt, die eigentlich in die Gesetzgebung hineingehörten, denn Sie werden sogleich sehen, wie die Vorschläge gedacht sind. Es sind Vorschläge, die heute schon zum Teil in der Botschaft, zum Teil im neuen Verfassungstext vorgeschlagen werden und zum Teil im alten Artikel 36 bereits enthalten sind.

Die erste Ergänzung betrifft die Zweck- und Zielumschreibung von Radio und Fernsehen. Ich schlage im ersten Teil meines Antrages vor, den letzten Satz von Artikel 36bis, Absatz 3, wie folgt zu ergänzen und umzustellen: „Die kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Bestrebungen sind zu fördern und dabei die Bedürfnisse der Kantone sowie der verschiedenen Landesteile, Bevölkerungskreise und Sprachgebiete angemessen zu berücksichtigen.“

Im Gesetzestext der Botschaft wird lediglich von den geistigen und kulturellen Bedürfnissen gesprochen. Es werden mit andern Worten zwei wesentliche Punkte übergangen. Vor allem fehlt hier die Verpflichtung des Bundes zur Förderung gewisser Bestrebungen. Herr Bucher hat vorhin erklärt, das habe man eben nicht gewollt. Ich finde es paradox, dass wir eine Förderung der kulturellen und geistigen Belange, der Wirtschaft und dergleichen nicht aussprechen wollen. Wenn schon der Bund die ausschliessliche Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiete des Rundspruchs und des Fernsehens für sich beansprucht und das Betriebs- und Baumonopol verlangt, müssen wir auch die Gewissheit haben, dass der Bund die Verpflichtung hat, gewisse Bestrebungen zu fördern, denn sonst könnte der Bund unter Umständen gewisse Bestrebungen einfach lahmlegen. Das wird aber in dem von uns vorgelegten Gesetzestext leider nicht gesagt und deshalb scheint mir, dass es notwendig ist, dies dadurch zum Ausdruck zu bringen, dass der Bund die Verpflichtung zur Förderung der Kultur usw. durch den Rundspruch und das Fernsehen übernimmt.

Sodann ist der vorgeschlagene Text meines Erachtens auch zu stark eingeschränkt. In dem uns vorgelegten Text werden nur die geistigen und kulturellen Bedürfnisse erwähnt. Abgesehen davon, dass wohl kein Unterschied zwischen geistigen und kulturellen Bedürfnissen zu machen ist, und dass es deshalb genügt, von kulturellen Belangen zu sprechen, vermisste ich den Einbezug und die aus-

drückliche Nennung der politischen und wirtschaftlichen Bestrebungen. Dass hier ein Mangel im vorgeschlagenen Gesetzestext vorliegt, ergibt sich schon daraus, dass auf Seite 1 der Botschaft der Bundesrat selbst davon ausgeht, Rundspruch und Fernsehen seien als Ausdrucksmittel, als Faktor des kulturellen, politischen und wirtschaftlichen Lebens von derartiger Bedeutung, dass von nationalem Interesse gesprochen werden dürfe. Wenn also der Bundesrat selbst die beiden Worte „politisches und wirtschaftliches Leben“ aufnimmt, gibt er doch damit zu verstehen, wie wichtig er diese beiden Dinge erachtet. Es wäre daher nicht einzusehen, warum diese in der Botschaft selbst genannten Interessen, denen Radio und Fernsehen zu dienen haben, nicht auch im Verfassungstext ausdrücklich erwähnt werden sollten. So werden zweifellos Radio und Fernsehen, wie schon heute, aber auch in Zukunft in den Dienst der Politik gestellt werden. Der Bürger muss sich aber darauf verlassen können. Es muss ihm ein verfassungsmässiges Recht zustehen, dass, mit Bezug auf Rundspruch und Fernsehen, auf diesen beiden Gebieten ein verfassungsmässiges Recht besteht. Mit der vorgeschlagenen Ergänzung soll vermieden werden, dass die politischen und wirtschaftlichen Bestrebungen eines schönen Tages vom Radio und Fernsehen ausgeschlossen werden, einzig deshalb, weil sie in der Verfassung nicht ausdrücklich genannt sind.

Die zweite Ergänzung, die ich Ihnen vorzuschlagen habe, bezieht sich auf die möglichste Tiefhaltung der Radio- und Fernsehgebühren, wie dies auch mit Bezug auf die PTT schon heute in der Verfassung ausdrücklich bestimmt ist. Ich habe Ihnen zu diesem Zweck vorgeschlagen, noch folgenden Text aufzunehmen und ihn dem dritten Absatz anzugliedern: „Die Gebühren werden im ganzen Gebiete der Eidgenossenschaft nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt.“

Hier habe ich noch eine Bemerkung zum französischen Text zu machen. Es wurde mir gesagt, dass die Übersetzung dieses Teils des Vorschlages ungenau ist. Ich habe Ihnen vorgeschlagen, zu sagen „nach den gleichen, möglichst billigen Grundsätzen“; in der französischen Übersetzung heisst es „d'après les mêmes principes aussi convenablement que possible.“ Mir scheint der Ausdruck „convenablement“ dem Sinn meines Vorschlages nicht zu entsprechen. Der Ausdruck „convenablement“ müsste richtigerweise durch „équitablement“ ersetzt werden.

Das Radio ist bisher via PTT-Gesetz auf Artikel 36 BV abgestützt worden. Artikel 36 BV hat aber bisher in seiner Gesamtheit auch für Radio und Fernsehen gegolten. Durch die Schaffung einer separaten Verfassungsbestimmung in Artikel 36bis verlieren aber die bisherigen Bestimmungen in Artikel 36 für Radio und Fernsehen ihre Wirkung, soweit sie nicht in die neue Bestimmung herübergenommen werden. Nach bisherigem Artikel 36 galt, dass Tarife im ganzen Gebiet der Eidgenossenschaft nach gleichen, möglichst billigen Grundsätzen bestimmt werden. Wenn nun diese Bestimmung nicht in Artikel 36bis herübergenommen wird, gilt sie künftig nur noch für das Post-, Telegraphen- und Telephonwesen, nicht aber für das Radio- und Fernsehwesen. Das wollen wir, glaube ich, nicht. Wir

wünschen, dass auch mit Bezug auf Radio und Fernsehen das gleiche gilt, was bisher für die PTT nach Artikel 36, Absatz 3, BV, galt. Wir wissen zu gut, welche Sorgen allein der Sektor der PTT verursacht und wie leicht der Bund versucht ist, aus der PTT eine Einnahmequelle zu machen. Es war daher gut, dass man seinerzeit bei der Schaffung der alten Verfassungsbestimmung solche Versuche durch die Bestimmung von den billigen Grundsätzen zum mindesten erschwert hat. Das Wort „verunmöglich“ wäre nicht ganz genau. Es soll daher gleich, wie bei der Post, beim Telegraph und Telephon, künftig verhindert werden, dass Radio und Fernsehen zu einem Fiskalinstrument als neue Einnahmequelle des Bundes missbraucht werden könnte. Wir wissen, wie sehr die Radioabonnenten schon heute Wert darauf legen, dass ihnen die Sendungen zu erschwinglichem Preise zugänglich gemacht werden. Wir wissen auch, wie sehr der Grossteil der Radiohörer darauf besteht, dass die Gebühren, die er bezahlt, restlos für das Radio verwendet werden. Es muss daher unbedingt eine Sicherheitsvorrichtung eingebaut werden, dass das Radiohören nicht durch die Belastung der Kosten für das Fernsehen vom bisherigen Grundsatz der möglichst billigen Belieferung abweicht. Der Grossteil der Radiohörer würde es daher nicht verstehen, wenn die bisherige, in Artikel 36 bereits bestandene verfassungsrechtliche Sicherheitsvorrichtung so ganz im stillen und unvermerkt aus Artikel 36bis herausgenommen würde.

Ich empfehle Ihnen daher, Absatz 3 von Artikel 36 BV sinngemäss und praktisch unverändert auch in den neuen Artikel 36bis herüberzunehmen.

M. Lepori, conseiller fédéral: M. Grendelmeier a présenté une proposition d'intégration de l'article 36bis, 3^e alinéa. Comme il vient de le rappeler, cette intégration porte sur deux points: sur les règles futures de la télévision d'abord, en ce sens que «la télévision devra veiller à soutenir les efforts déployés dans le domaine culturel (M. Grendelmeier ajoute politique et économique)»; et, ensuite, sur les taxes qui, selon cette proposition, seront versées d'après les mêmes principes et aussi convenablement que possible dans toutes les parties de la Suisse.

Il est bien certain qu'en ce qui concerne la première intégration, chacun peut donner libre cours à sa fantaisie. Chacun peut vouloir, peut désirer, peut proposer que le cadre tel qu'il a été fixé par la proposition du Conseil fédéral, par le Conseil des Etats et les commissions soit élargi, intégré, embelli mais il me semble que, là aussi, une certaine modération s'impose. Les articles de la Constitution, on l'a déjà répété dans ces débats, doivent être autant que possible simples et clairs. Ils doivent dire tout ce qui est nécessaire mais ils ne doivent pas aller au-delà. C'est le législateur qui pourra intervenir en développant ces principes, on les intégrant, en les complétant.

Le texte proposé par la commission remplit toutes les conditions souhaitables. Il est formulé de façon simple et claire et – j'attire votre attention sur ce fait – il accorde la prépondérance au côté spirituel, culturel de la télévision. On a assez reproché à la télévision de négliger cet aspect. On a même élevé des doutes sur son aptitude à développer

la culture et la spiritualité de notre pays. C'est pourquoi l'accent a été mis, selon moi, à juste raison, sur la question de la spiritualité et de la culture. Introduire d'autres éléments ne me paraît pas absolument nécessaire, même dangereux au contraire.

M. Grendelmeier demande que la télévision soutienne les efforts entrepris dans le domaine politique et économique. Le problème se pose immédiatement de savoir alors quelle politique et quelle économie devront être soutenues par la radio et la télévision. Je pense que la notion de culture englobe aussi les progrès à réaliser en matière politique et économique et que l'article tel qu'il est proposé répond à toutes les exigences.

La deuxième modification proposée par M. Grendelmeier est celle qui a trait au barème des taxes de télévision et de radiodiffusion. Je dois lui faire remarquer que l'article 36 actuel de la Constitution fédérale donne lieu à de longues discussions par la forme même du texte, lequel prévoit que les taxes doivent être «möglicht billig». Les juristes se demandent si «billig» signifie juste, équitable, comme le dit le texte français ou s'il signifie bon marché. Pour le moment, on applique dans le domaine des postes, télégraphes et téléphones un barème moyen qui paraît trop élevé aux usagers et trop bas à l'administration.

Nous ne saurions interpréter correctement l'article 36 actuel sans le mettre en relation avec l'article 42 de la Constitution. Vous savez que l'article 42 indique les moyens mis à la disposition de la Confédération pour couvrir ses dépenses et payer ses dettes. Or, l'article 42 prévoit que les recettes des postes et des télégraphes doivent contribuer à couvrir les dépenses de la Confédération. L'article 36 mis en relation avec l'article 42 joue donc un rôle modérateur vis-à-vis de celui-ci. La Confédération ne peut pas simplement prévoir, selon l'article 42, l'encaissement des recettes fiscales, réalisées par les postes et les télégraphes; elle doit aussi veiller, selon l'article 36, que ces recettes n'empêchent pas les tarifs de demeurer «möglicht billig». Les tarifs doivent être convenables, équitables; il ne suffit pas qu'ils soient bon marché. Il n'est pas exact de dire, comme M. Grendelmeier, que les taxes sont modérées aujourd'hui par suite de l'application de l'article 36 de la Constitution puisque cet article se réfère uniquement à la partie technique et non aux programmes. Pour celles de la radio et de la télévision, la base constitutionnelle fait défaut aujourd'hui encore: on ne peut pas la rechercher dans l'article 36. D'ailleurs, je pense que les craintes de M. Grendelmeier sont vraiment exagérées. La radio et la télévision ont actuellement des taxes que nous pouvons considérer, si nous les comparons aux taxes perçues dans d'autres pays, comme extrêmement modestes.

En ce qui concerne la télévision, il y a un facteur économique pratique exerçant une grande influence sur les taxes et résidant dans le fait que le nombre des téléspectateurs ne peut augmenter que si les taxes restent modérées. On pourrait parler d'un cercle vicieux; il faudrait élever les taxes pour obtenir des recettes plus fortes mais cette solution ralentirait le rythme d'augmentation des abonnés à la télévision. C'est là un facteur économique très important: il a incité et il incitera encore à l'avenir,

pour très longtemps, les pouvoirs publics à maintenir les taxes dans un cadre tolérable et convenable.

Je vous demande de repousser les amendements de M. Grendelmeier.

Präsident: Bundesrat und Kommission beantragen, dem Beschluss des Ständerates zuzustimmen.

Demgegenüber schlägt Herr Grendelmeier eine neue Formulierung vor. Im französischen Text soll es dann heissen an Stelle von «aussi convenablement» «aussi équitablement».

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	107 Stimmen
Für den Antrag Grendelmeier	17 Stimmen

Abs. 3bis – Al. 3bis

Anträge siehe Seiten 811/812 hiervoor.
Propositions voir pages 811/812 ci-devant.

Sprecher: Wir stehen nach wie vor bei der Frage, wie wir den Artikel gestalten, um ihm eine möglichst gnädige Volksmehrheit zu verschaffen. Dabei ist es offenbar so, dass teilweise ein Optimismus an den Tag gelegt wird, der uns durch nichts gerechtfertigt erscheint und der sich recht erheblich von der Stimmung im Volke unterscheidet. Wohl daraus ist zu erklären, dass verschiedene der gestellten Verbesserungsanträge abgelehnt wurden. Wir haben hier eine letzte Gelegenheit, eine Verdeutlichung, eine Ergänzung einzufügen, die uns richtig und notwendig erscheint.

Wir haben bereits in der Eintretensdebatte darauf hingewiesen, dass ein wesentlicher Teil des dem Fernsehen gegenüber bestehenden Misstrauens sich auf die Erfahrungen gründet, die mit der Finanzierung des Versuchsbetriebes und des Programmdienstes gemacht worden sind. Dabei handelt es sich nicht nur um die endgültige finanzielle Gestaltung des Fernsehens, nicht minder bedeutungsvoll und präjudizierlich ist das, was in einer Übergangsperiode geschieht, von der wir heute schon wissen, dass sie kommen wird, weil nicht daran zu denken ist, dass im Augenblick des Auslaufens der gegenwärtigen Versuchsperiode ein Fernsehgesetz in Rechtskraft erwächst. Was wird der Bundesrat dann zumal tun? Wird er, was wir alle annehmen und hoffen, bereits in diesem Augenblicke die Weiterführung des Versuchsbetriebes und dessen Finanzierung von rechtlichen Grundlagen abhängig machen, zu denen sich das Volk aussprechen kann, oder wird er, nachdem das Fernsehen in der Verfassung zur Bundessache erklärt worden ist, sich in der Gewährung der notwendigen Mittel frei fühlen?

Wir haben bereits in der Vorberatungskommission darauf hingewiesen, dass eine verbindliche Erklärung des Bundesrates zu diesem Punkte wesentlich zur Entgiftung und Beruhigung der Atmosphäre beizutragen vermöchte. Leider ist diese Erklärung dort nicht mit der wünschenswerten Deutlichkeit erfolgt, und im Kommissionsprotokoll sind auch die bescheidensten Reste einer solchen Erklärung verschwunden.

Sie werden verstehen, dass das keine begeisternde Situation ist. Uns scheint es hier nur die eine Alternative zu geben: Entweder ist es tatsächlich eine Selbstverständlichkeit, die wir for-

dern; dann sehen wir nicht ein, weshalb die gewünschte Erklärung nicht möglich sein soll. Oder es handelt sich um eine fragwürdige Selbstverständlichkeit, und darauf lässt die höfliche Beharrlichkeit, einer derartigen Erklärung auszuweichen, schliessen. Dann haben wir um so mehr Grund, alles zur Verdeutlichung einer Vorlage beizutragen, die ihren Sinn erst dann erhalten kann, wenn sie das Misstrauen des Souveräns zu überwinden und seine Zustimmung zu finden vermag.

Gestatten Sie mir noch einige abschliessende Bemerkungen. Es ist hier wiederholt der versteckte Vorwurf der Nörgelei und insgeheimen Gegnerschaft allen jenen gegenüber gefallen, die sich irgendwie um die Änderung des Verfassungsartikels bemühten. Ich bedaure das. Mit ebensolchem Recht könnte man den Stil umkehren und jene der Gegnerschaft bezichtigen, die sich auf eine Vorlage versteifen, deren Sanktion durch das Volk man mit grössten Bedenken entgegenseht.

In formeller Hinsicht ist die Aufnahme der vorgeschlagenen Bestimmung durchaus möglich. Die Verfassung enthält eine ganze Reihe ähnlicher Hinweise, die zur Verdeutlichung des Verfassungsartikels festlegen, dass die Finanzierung einer Materie in der Gesetzgebung zu regeln ist. Ich bin dem Herrn Kommissionsreferenten dankbar, dass er im übrigen auf die sehr unglückliche Formulierung des französischen Textes hingewiesen hat, wo nämlich von der Confédération anstatt der Législation die Rede ist.

Nun hat Ihnen Herr Nationalrat Beck einen weiteren Antrag unterbreitet, der noch einen Schritt weitergeht. Persönlich könnte ich mich dem Antrag von Herrn Beck ohne weiteres anschliessen, weil eigentlich das, was er will, im Prinzip auch in meinem Antrag enthalten ist. Ich kann aber meinen Antrag nicht zu seinen Gunsten zurückziehen, weil ich befürchte, dass seinem Antrag mehr Widerstand als dem meinen erwächst. Dagegen möchte ich meine Bereitschaft erklären, meinen Antrag zu einem Eventualantrag umzuordnen, um damit, wenn möglich, dem Antrag Beck freien Weg zu bereiten.

In materieller Hinsicht muss heute Klarheit bestehen, dass schon für den Versuchsbetrieb bedeutende Mittel für das Fernsehen notwendig sein werden, wenn wir je aus dem Stadium der Spielerei zu einem richtigen Fernsehen kommen wollen. Das Fernsehen wird nie zur Eigenwirtschaftlichkeit kommen. Ich zweifle daran, ob das samt der Reklame je einmal der Fall sein wird. Diese Frage der Bereitstellung genügender Mittel muss deshalb in nächster Zeit schon vom Parlament entschieden werden. Kein irgendwie gearteter Opportunismus lässt uns dieser Frage ausweichen. Bei dieser Gelegenheit erst werden wir uns auch in Freunde und Gegner des Fernsehens scheiden. So wenig aber Optimismus in dieser Sache angebracht ist, so wenig erträgt es das Volk, wenn nicht mit absolut offenen Karten gespielt wird. Leider müssen wir sagen – ohne dabei Schuldige festnageln zu wollen –, dass diesem Prinzip auf dem Gebiete des Fernsehens in der Vergangenheit nicht mit der wünschenswerten Klarheit nachgelebt worden ist. Geben wir dem Souverän die Gewähr dafür, dass sich hier wenigstens einiges geändert hat! Stimmen Sie jener Ergänzung der Verfassung zu, die Vertrauen schafft und damit den Weg zu einer gedeihlichen Entwicklung des Fernsehens freilegt!

Beck: Die Diskussionen über die in Frage stehende Vorlage zeigen, dass Befürchtungen über den Ausgang der Abstimmung bestehen. Die negative Einstellung zum Fernsehen kommt von Kreisen, die befürchten, es könnten ihnen durch die Weiterentwicklung des Fernsehens die Felle davonschwimmen. Diese Befürchtungen sind nach den Erfahrungen, die man im Auslande gemacht hat, nicht berechtigt, denn in Ländern, wo das Fernsehen einen Siegeszug aufweist, profitiert zum Beispiel die Presse von den Impulsen des Fernsehens.

Um die Vorlage der Bürgerschaft annehmbar zu präsentieren, dürfte die finanzielle Seite des Problems, die ja ausserordentlich stark interessiert, in der Verfassung noch präzisiert werden. Das ist der Zweck meines Antrages. Der Slogan „Keinen Franken vom Radio an das Fernsehen“ zieht weitherum, so dass selbst der Bundesrat davon beeinflusst wurde, als er einen Beschluss der Delegiertenversammlung der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft kurzerhand aufhob, wonach die Verwaltung ermächtigt werden sollte, an die Versuche des Fernsehens einen Beitrag zu leisten. Diese Einstellung lässt es deshalb als ratsam erscheinen, in der Verfassung den Grundsatz niederzulegen, dass für Radio und Fernsehen eine gesonderte Finanzierung zu erfolgen habe, so dass die Radiogebühren nicht für das Fernsehen oder umgekehrt verwendet werden.

Aus diesen Erwägungen empfehle ich Ihnen die Annahme meines Antrages, der lautet (Redaktion vorbehalten):

„Die Finanzierung des Programmdienstes erfolgt auf dem Wege der Gesetzgebung, wobei der Grundsatz gilt, dass die Benützungsgebühren der einen Institution nicht für die Finanzierung der andern verwendet werden dürfen.“

Ich glaube, dieser Antrag würde der Opposition gegenüber der Verfassungsvorlage den Boden entziehen. Speziell aus diesen Erwägungen möchte ich Ihnen den Antrag empfehlen.

Büchi: Ich werde mich sehr kurz fassen, möchte aber doch den Antrag Sprecher unterstützen. Ich habe in der Eintretensdebatte darauf aufmerksam gemacht, dass in der bundesrätlichen Vorlage, soweit wir sie bis heute akzeptiert haben, alles enthalten ist: Bau, Sendeanlage, Programmdienst, aber nur eines noch nicht enthalten ist: die Finanzierung. Es ist kein Misstrauen, sondern lediglich die Konsequenz aus Erfahrungen, dass ich auch hier eine Sicherung einbauen möchte, dass nicht weiterhin die kalte Finanzierung praktiziert werden kann, die wir eben bis jetzt hatten. Wir hörten bereits durch gewisse Indiskretionen, wenn man so sagen will, dass an eine dritte Versuchsperiode gedacht wird. Auch diese müsste wieder auf kaltem Wege finanziert werden.

Wenn ich das Wort „Misstrauen“ wegdiskutieren darf bei meinem Kampf um zwei verschiedene Verfassungsartikel, so möchte ich Herrn Bundesrat Lepori erklären, dass ich selbstverständlich für die Vorlage im Volke einstehen werde, auch wenn es ein verkoppelter Artikel ist. Es ging mir nur darum, eine bessere Lösung zu finden. Ich hätte dem Antrag Sprecher den Vorzug gegeben. Herr Sprecher erklärt nun, in seinem Antrag liege eine gewisse Übereinstimmung mit demjenigen des Herrn Beck. Auf

alle Fälle ist es wichtig, dass abstimmungspolitisch die Frage der Finanzierung auch noch in einer bestimmten Form hineingenommen wird, sei es durch den Antrag Sprecher oder den Antrag Beck.

Der Kommissionspräsident deutscher Zunge, Herr Bucher, hat von den Pillen für das Volk gesprochen, die man einbauen müsse. Ich glaube, wir müssen, damit der Verfassungsartikel im Volke Aufnahme findet, den Antrag Sprecher unterstützen, also unbedingt die Frage der Finanzierung in die Verfassung hineinnehmen.

M. Lepori, conseiller fédéral: Les deux propositions présentées témoignent certes d'une grande bonne volonté et je classe les conseillers nationaux qui nous les soumettent parmi ceux qui aspirent à sauver la télévision. Malheureusement, il n'est pas possible de les approuver.

Je tiens, quant à la proposition de M. Sprecher, à relever que l'alinéa premier de l'article constitutionnel, voté tout à l'heure par ce Conseil, contient déjà le principe qu'énonce cette proposition. En effet, en prévoyant que la législation sur la radiodiffusion et la télévision est du domaine fédéral, cet alinéa attribue implicitement aux Chambres fédérales dès le moment où les deux lois seraient élaborées, la compétence dans le domaine financier.

Le texte de la proposition qui nous est faite, lui-même, se prêterait, dans l'application pratique à des difficultés. Il prévoit, en effet, que le financement du service des programmes sera réglé par la législation. Mais on peut imaginer le cas où la radiodiffusion ou la télévision – surtout la radiodiffusion – n'aurait plus besoin de l'aide financière de la Confédération. Dans ces conditions, estimez-vous que la question du financement doit encore faire l'objet d'une disposition législative? Si, dans un avenir que nous espérons proche, la télévision peut se suffire à elle-même, pensez-vous qu'il sera nécessaire que la Confédération légifère sur son financement? N'oublions pas, par ailleurs, que la Société suisse de radiodiffusion est conçue sous forme de société coopérative.

Il me semble surtout que cette proposition dénote une certaine méfiance, non seulement à l'égard du Conseil fédéral mais surtout à l'égard des Chambres. J'ai dit hier que malheureusement il ne m'était pas possible de formuler déjà maintenant des propositions touchant au proche avenir. On a trouvé ces déclarations insuffisantes: elles sont simplement honnêtes. En effet, dire quelles seront nos propositions relatives à la continuation des essais après 1957 dépasse nos possibilités. 'Je vous ai rappelé l'autre jour que plusieurs solutions pouvaient être envisagées. J'ai surtout tenu à vous dire que si, indépendamment de l'acceptation ou du refus de l'article constitutionnel, le Conseil fédéral estimait alors devoir accorder à la télévision de nouvelles subventions, il se présenterait devant vous conformément à la procédure constitutionnelle et ce sera à vous, en définitive, de décider de l'assiette que vous voudrez donner à cette institution après 1957. Le Conseil fera des propositions dont le sort dépendra des Chambres. C'est dire que l'alinéa 3 qui nous est présenté me semble un peu «autoléoniste» et «taille dans la chair même des droits du Parlement». En ce qui concerne l'adjonction que M. Beck vient

de suggérer, je dois me référer aux déclarations que j'ai faites la semaine passée.

M. Beck demande que les taxes perçues pour l'une des institutions ne servent pas au financement de l'autre. Dans ce domaine, le Conseil fédéral a été bien plus sévère que la Société suisse de radiodiffusion dont le comité comprend M. Beck lui-même. En effet, lors du projet de financement de 1955, cette société – elle avait d'ailleurs pour cela de bons arguments – avait proposé de consacrer au profit de la télévision une somme de 300 000 fr. provenant de la radio et c'est le Conseil fédéral qui s'opposa à ce qu'elle fit un tel cadeau. Il s'y opposa en donnant les raisons indiquées dans son message du 8 mars 1955. Faisant allusion à une motion Boerlin, qui demandait explicitement que les taxes de la radio ne soient pas détournées en faveur de la télévision, le Conseil fédéral déclarait: «Eu égard à l'opposition unanime qui s'est manifestée au sujet de l'emploi même temporaire de fonds destinés à la radio – ne serait-ce que 2% –, le Conseil fédéral pense devoir y renoncer. Ce faisant, il donne satisfaction au postulat Boerlin.»

L'argent des taxes de la radio ne court donc aucun risque d'être détourné en faveur de la télévision et je me demande d'ailleurs si une telle disposition préventive, faite dans des buts politiques, a sa place dans la Constitution fédérale.

Je remercie, en terminant, M. Büchi qui nous a promis de donner son appui au projet d'article constitutionnel adopté par les Chambres. J'ai feuilleté hier – lecture mélancolique du dimanche! – l'annuaire renfermant vos photographies, pour mieux vous connaître et vous apprécier davantage. Accompagnant la photographie de M. Büchi, figure une indication signalant que l'un de ses succès fut, pendant la guerre, la création d'une institution contre les faux bruits. Je le prie de ne pas oublier cette initiative lorsqu'on reparlera de télévision.

Präsident: Es liegen zwei Anträge vor, der Antrag Sprecher und der Antrag Beck. Ich schlage Ihnen vor, in eventueller Abstimmung darüber zu entscheiden, welchem der Anträge Sie den Vorzug geben. Darauf wird das Ergebnis dem Antrag der Kommission und dem Antrag des Bundesrates gegenübergestellt.

Beim Antrag Sprecher ist eine Korrektur im französischen Text vorzunehmen. Es soll heissen: «par la législation», anstatt «par la Confédération».

Abstimmung – Vote

Eventuell – Eventuellement:

Für den Antrag Sprecher	24 Stimmen
Für den Antrag Beck	43 Stimmen

Definitiv – Définitivement:

Für den Antrag der Kommission	96 Stimmen
Für den Antrag Beck	31 Stimmen

Abs. 4 – Al. 4

Anträge siehe Seiten 811/812 hiervor.
Propositions, voir pages 811/812 ci-devant.

Angenommen – Adopté

Abschnitt II – Chapitre II

Anträge siehe Seiten 811/812 hiavor.

Propositions, voir pages 811/812 ci-devant.

*Angenommen – Adopté**Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble*Für Annahme des Beschlusentwurfes 421 Stimmen
(Einstimmigkeit)*An den Ständerat – Au Conseil des Etats***Vormittagssitzung vom 18. Dezember 1956****Séance du 18 décembre 1956, matin**Vorsitz – Présidence: Herr *Condrau***7152. Zivilschutz. Verfassungsartikel
Protection civile. Article constitutionnel**Botschaft und Beschlusentwurf vom 15. Mai 1956
(BBI I, 1089)Message et projet d'arrêté du 15 mai 1956
(FF I, 1105)Beschluss des Ständerates vom 26. September 1956
Décision du Conseil des Etats du 26 septembre 1956**Antrag der Kommission**

Eintreten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Berichterstattung – Rapports généraux

Duft, Berichterstatter: Es bedarf keines besonderen Hinweises mehr, wie dringend die Organisation des Schutzes der Zivilbevölkerung im Kriegsfall geworden ist. Die jüngsten weltpolitischen Ereignisse im Nahen und Mittleren Osten haben derart aufrüttelnd gewirkt, dass man fast von einem wehrhaften Aufbruch unseres gesamten Volkes reden könnte, der bis in die Bereiche ziviler Überlegungen hineinreicht. Von Basel aus geht nicht nur eine Bewegung für Sofortmassnahmen in bezug auf die militärische Wehrbereitschaft, sondern ebenso sehr eine solche für dringliche Massnahmen auf dem Gebiete des Zivilschutzes und des militärischen Luftschutzes. Die Militärkommission unseres Rates hat ein Postulat eingereicht, in welchem unter anderem auch der Ausbau des Zivilschutzes gefordert wurde. Der Schweizerische Bund für Zivilschutz und mit ihm ähnliche Organisationen in den Kantonen haben ihre Aufklärungsaktionen vermehrt und verstärkt. All das zeigt, wie dringlich die verfassungsmässige Fundamentierung des Schutzes der Zivilbevölkerung geworden ist, mit welcher Frage wir uns im vorliegenden Traktandum auseinanderzusetzen haben. Ihr muss – ich möchte sagen auf dem Fusse – die parlamentarische Beratung des Gesetzes und ebenso müssen dieser die gegebenen Vollziehungsverordnungen folgen. In

diesem Zusammenhang muss man aber auch feststellen, dass es einigermaßen überrascht, in der neuen Rüstungsvorlage des Bundesrates nur einen Betrag von 5 Millionen Franken für Anschaffungen zu Gunsten der Luftschutztruppe zu finden, aber keinen Betrag für die dringlichen Massnahmen namentlich in baulicher Hinsicht für den Zivilschutz. Eine Korrektur in dieser Beziehung ist dringend geboten. Die zivilen Schutzmassnahmen stellen ja einen der drei Pfeiler der Gesamtverteidigung unseres Landes dar. Ganz gleich wie das Militär sich für den Ernstfall vorzubereiten hat, gleich wie die wirtschaftliche Landesverteidigung schon in der Friedenszeit organisiert werden muss, muss auch der Schutz der Zivilbevölkerung schon heute aufgebaut werden.

Während aber die wirtschaftliche Kriegsvorsorge ohne wesentliche Eingriffe in die persönliche Freiheit des Einzelnen, ohne eigentliche Hemmungen des freiheitlichen Wirtschaftsgeschehens und in der Hauptsache mit administrativen Vorbereitungsmaßnahmen auskommt, steht die Organisation des Zivilschutzes auf einer ähnlichen Ebene wie die militärische Landesverteidigung. Wie diese kann sie auf gewisse Bequemlichkeiten und Wünsche keine Rücksicht nehmen und kommt auch um bestimmte Eingriffe in die persönlichen Rechte und Freiheitsrechte unserer Bevölkerung nicht herum. In dieser Tatsache sehen wir denn auch die Notwendigkeit, die offensichtlich neuen Aufgaben des Bundes, die auch nach neuen Kompetenzen rufen, von einer eigens dazu geschaffenen verfassungsmässigen Grundlage ausgehen zu lassen.

Mit seinem Gesetzesentwurf zu einem Bundesgesetz über den Zivilschutz, der am 22. November 1955 den Kantonen und Verbänden zur Vernehmlassung zugestellt wurde, glaubte der Bundesrat allerdings, noch ohne einen eigentlichen Verfassungsartikel auskommen zu können. Er sah in Artikel 85, Ziffer 6 und 7, der Bundesverfassung eine ausreichende Grundlage und verwies dabei auf die „ständige Praxis“ der Bundesversammlung, die verschiedene Gesetze und Beschlüsse unter Berufung auf die beiden Ziffern des genannten Verfassungsartikels erlassen habe und auch auf die Dringlichkeit von Massnahmen zum Schutze der Zivilbevölkerung im Kriegsfall, mit denen die Schweiz in ernstlichem Rückstande sei.

Wie der Bundesrat in seiner Botschaft zum vorliegenden Verfassungsartikel selber ausführt, meldeten sich in der Folge von verschiedenen Seiten, nicht zuletzt von seiten namhafter Staatsrechtslehrer, ernsthafte Bedenken gegen dessen Auslegung und Kommentierung der Verfassung. Der Bundesrat würdigte diese Bedenken, und wenn er schon an seiner bisherigen Auffassung festhält, Artikel 85, Ziffer 6 und 7, der Bundesverfassung biete „eine genügende Rechtsgrundlage zum Erlass eines Zivilschutzgesetzes“, trug er ihnen mit dem nun vor uns liegenden Verfassungsartikel 22bis Rechnung. In seiner Botschaft dazu anerkennt der Bundesrat auch die Berechtigung der Aufnahme eines eigenen Artikels über den Zivilschutz in die Bundesverfassung, weil „der Zivilschutz neben der Armee und der wirtschaftlichen Kriegsvorsorge nicht nur für heute, sondern dauernd einen der drei Hauptpfeiler unserer Landesverteidigung bilden wird.“

Rundspruch und Fernsehen. Verfassungsartikel

Radio et télévision. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	12
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.12.1956
Date	
Data	
Seite	815-826
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 213

Präsident: Zu Artikel 2 stellt Herr Arnold-Zürich den Antrag, das Abkommen dem Referendum zu unterstellen.

Kommissionsmehrheit und Bundesrat lehnen den Antrag Arnold ab.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Arnold	18 Stimmen
Dagegen	97 Stimmen

Gesamt Abstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussesentwurfes	126 Stimmen
Dagegen	4 Stimmen

Präsident: Es ist der Antrag gestellt worden, die Verhandlungen über dieses Abkommen in das „Stenographische Bulletin“ aufzunehmen.

Zustimmung – Adhésion

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**7251. Frostgeschädigte Reb- und Obstbauern.
Ausserordentliche Hilfe**

**Vignerons et arboriculteurs victimes du gel.
Aide extraordinaire**

Siehe Seite 857 hiervor – Voir page 857 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 21. Dezember 1956
Décision du Conseil des Etats du 21 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 144 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

**7190. Alters- und Hinterlassenenversicherung.
4. Revision des Bundesgesetzes
Assurance vieillesse et survivants.
4^e revision de la loi**

Siehe Seite 776 hiervor – Voir page 776 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 19. Dezember 1956
Décision du Conseil des Etats du 19 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 150 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

**7185. Rundspruch und Fernsehen.
Verfassungsartikel
Radio et télévision. Article constitutionnel**

Siehe Seite 815 hiervor – Voir page 815 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 20. Dezember 1956
Décision du Conseil des Etats du 20 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 125 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral

**7233. Wiederherstellung der vom Kastanien-
rindenkrebs befallenen Wälder**

**Forêts atteintes par le chancre
de l'écorce du châtaignier. Reconstitution**

Siehe Seite 695 hiervor – Voir page 695 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 19. Dezember 1956
Décision du Conseil des Etats du 19 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 148 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

**7243. Kranken- und Unfallversicherungsgesetz.
Erhöhung des anrechenbaren Lohnbetrages und der Teuerungszulagen
Loi sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents.
Augmentation du gain pris en considération et des allocations de renchérissement**

Siehe Seite 856 hiervor – Voir page 856 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 20. Dezember 1956
Décision du Conseil des Etats du 20 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

I
Bundesgesetz
betreffend
**Änderung des Bundesgesetzes über die Kranken-
und Unfallversicherung**

Rundspruch und Fernsehen. Verfassungsartikel

Radio et télévision. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	17
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	21.12.1956
Date	
Data	
Seite	924-924
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 227

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.
Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.
Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

bestätigen, dass diese Auffassung Basels auch vom Bundesrat geteilt wird und dass Befürchtungen über eine Zurücksetzung Basels, welche durch den Text der Botschaft, weniger durch den Gesetzestext, hervorgerufen wurden, nicht am Platze sind.

M. Lepori, conseiller fédéral: Je voudrais répondre immédiatement à M. Tschudi en ce qui concerne l'aéroport de Bâle. Je rappellerai simplement que les propositions du Conseil fédéral, qui tendent à modifier l'arrêté fédéral de 1945, s'achèment exactement dans le sens de ses désirs. En 1945, l'arrêté fédéral a prévu un seul aéroport intercontinental, celui de Kloten, alors qu'il prévoyait trois, voire quatre aéroports continentaux, Bâle, Genève, Zurich et Berne.

La modification que nous vous proposons tend précisément à donner la possibilité à d'autres aéroports, en plus de celui de Kloten, de devenir des aéroports intercontinentaux. C'est ouvrir ainsi une chance soit à Genève, soit à Bâle, de pouvoir accéder à cette catégorie. Or, quand ces aéroports pourront-ils être promus? C'est là une question de fait. Pour Genève – et le rapporteur vient de vous le dire avec force chiffres à l'appui – nous constatons que les circonstances ont été plus fortes que la loi et que l'aéroport de Genève s'est petit à petit transformé en aéroport intercontinental. Pour Bâle, cette preuve n'est pas encore apportée aujourd'hui. Il est évident que si jamais Bâle se développe de façon à devenir un aéroport intercontinental, elle pourra avoir droit à ce subside renforcé. Pour ce qui est de la situation de l'aéroport de Bâle, nous prenons note avec satisfaction de l'accroissement sensible de son trafic ces derniers temps. Mais jusqu'à présent, si nous examinons la liste des 24 aéroports européens en 1955, nous voyons que Zurich se trouve à la huitième place du trafic passagers, que Genève est en très bonne position également avec la onzième place et que Bâle occupe la vingt et unième place. Je dois signaler que cette année a été marquée par l'effort nouveau entrepris pour développer l'aéroport de Bâle. Les statistiques du deuxième trimestre 1956 relèvent une augmentation sensible de la fréquentation de tous nos aéroports, en particulier de celle de l'aéroport de Bâle.

Ce n'est pas le moment de prendre des décisions, sur le traitement qui sera fait à Bâle. Pour que le Conseil fédéral et l'Assemblée fédérale puissent apprécier la situation il faut attendre que Bâle atteigne l'envergure d'un aéroport intercontinental. On peut cependant dire que la modification apportée aujourd'hui lui donne la possibilité d'accéder à la catégorie supérieure des aéroports intercontinentaux.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le Conseil passe sans opposition à la discussion des articles

Artikelweise Beratung – Discussion des articles

Titel und Ingress, Abschnitt I und II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule, chapitre I et II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adoptés

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes 35 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

7185. Rundspruch und Fernsehen.

Verfassungsartikel

Radio et télévision. Article constitutionnel

Botschaft und Beschlusentwurf vom 3. Juli 1956
(BBI I, 1504)

Message et projet d'arrêté du 3 juillet 1956
(FF I, 1545)

Antrag der Kommission

Eintreten.

Antrag Stüssi

Auf die bundesrätliche Vorlage über die Ergänzung der Bundesverfassung durch einen Artikel 36bis betreffend Rundspruch und Fernsehen wird nicht eingetreten.

Der Bundesrat wird ersucht, für Rundspruch und Fernsehen getrennte Verfassungsvorlagen (Art. 36bis und Art. 36ter) zu unterbreiten.

Proposition de la commission

Passer à la discussion des articles.

Proposition Stüssi

Il n'est pas entré en matière sur le projet du Conseil fédéral concernant l'introduction dans la Constitution d'un article 36bis sur la radiodiffusion et la télévision.

Le Conseil fédéral est prié de présenter des projets distincts pour la radiodiffusion et la télévision (art. 36bis et 36ter).

M. Bossi, rapporteur: Par son message du 3 juillet 1956, le Conseil fédéral soumet aux Chambres fédérales un projet d'arrêté fédéral tendant à introduire dans la Constitution un article 36bis sur la radiodiffusion et sur la télévision.

L'opinion publique s'est abondamment occupée du problème de la radiodiffusion et de la télévision comme telles et surtout de l'opportunité d'insérer un article sur ces matières dans la Constitution.

La première question est celle qui concerne la nécessité d'un tel article.

Pour se prononcer pour ou contre la solution prévue, il est nécessaire d'esquisser – en quelques mots – la situation de fait actuelle.

Dès que la radiodiffusion eut pris une extension considérable à l'étranger, des sociétés de radiodif-

fusion se constituèrent aussi en Suisse. Le premier émetteur suisse fut celui de Lausanne en 1922.

Depuis 1922 et jusqu'en 1930 surgirent les différentes sociétés: la Société suisse de radiodiffusion, la Fondation des émissions de Radio Genève, la Société de radiodiffusion de la ville de Zurich en 1924, la Radiogenossenschaft de Berne en 1925, celle de Bâle en 1926, la Ostschweizerische Radiogesellschaft à Saint-Gall en 1930 et, également en 1930, la Società cooperativa della radiodiffusione nella Svizzera italiana.

Ces différentes sociétés se fusionnèrent en 1931 pour exploiter en commun les émetteurs nationaux de Beromünster et de Sottens auxquels vint s'ajouter en 1933 celui qui fut érigé sur le Monte Ceneri.

La Société suisse de radiodiffusion fut mise au bénéfice d'une concession pour l'usage des postes émetteurs de radiodiffusion de l'Administration suisse des télégraphes et des téléphones. Cette concession qui avait été révisée en 1936 fut renouvelée en 1953 pour cinq ans.

Entre temps, d'autres sociétés étaient devenues membres de la société suisse: soit la Innerschweizerische Radiogesellschaft à Lucerne et la Communanza Radio Rumantsch.

Chaque région a eu son studio: les studios de Bâle, Berne et Zurich ont alimenté l'émetteur de Beromünster; ceux de Genève et Lausanne l'émetteur de Sottens et celui de Lugano l'émetteur du Monte Ceneri.

Toute cette organisation a trouvé sa base dans le droit privé et se développa en conservant sa structure fédérative.

Les éléments constitutifs de cette organisation ont été, d'une part, les installations techniques exécutées par la Confédération en vertu de la régle de l'article 36 de la Constitution et, d'autre part, les sociétés privées au service desquelles la Confédération avait mis ses installations techniques.

Dès le moment où elles reçurent le droit d'exploiter les installations de la Confédération en vue de diffuser leur programme au public, les sociétés de radiodiffusion remplirent une fonction publique et renoncèrent à poursuivre un but lucratif.

Par ces deux éléments, les installations techniques, d'une part, et le service de programme, d'autre part, une sorte de collaboration prit naissance entre l'Etat et les sociétés constituées en vertu de l'initiative privée mais appelées à représenter les différents milieux de la population.

Les programmes ont été établis par les différentes sociétés qui observèrent les lignes directrices contenues dans la concession.

En trente ans, la radiodiffusion s'est développée dans une mesure plus considérable que celle qu'on aurait pu prévoir même avec beaucoup d'optimisme. Le nombre d'auditeurs de la radiodiffusion dépasse aujourd'hui nettement le million.

Toute cette organisation se base sur la loi du 14 octobre 1922 réglant la correspondance télégraphique et téléphonique et s'appliquant aux installations destinées à la transmission électrique ou radio-électrique de signaux, d'images ou de sons.

A la radiodiffusion vient s'ajouter aujourd'hui la télévision qui a déjà atteint un développement technique très poussé. Elle aussi, a été secondée dès

le début par la Confédération qui, en vertu de la loi de 1922, a construit les installations nécessaires.

La télévision est aussi une transmission radio-électrique qui ajoute les images au son. Elle diffère de la radiodiffusion dans ce sens qu'elle permet au public non seulement de se mettre à l'écoute des programmes mais encore de les voir se dérouler sous ses yeux. Ce serait, si vous me permettez cette comparaison, comme un écran sonore mais opaque qui se lèverait à un moment donné entre les interprètes du studio et l'auditeur de radio, pour permettre à ce dernier non seulement d'entendre mais encore de voir ce qui se passe de l'autre côté de cet écran.

Jusqu'à maintenant, la télévision a été régie par l'arrêté fédéral du 31 janvier 1952 concernant le financement d'un service d'expérimentation de télévision. En vertu de cet arrêté, le Département des postes et des chemins de fer accorda à la Société suisse de radiodiffusion une concession provisoire pour diffuser des programmes de télévision.

Le service d'expérimentation débuta officiellement le 23 novembre 1953 après la construction de l'émetteur de l'Uetliberg et du studio de Zurich.

Un deuxième arrêté du 24 juin 1954 autorisa le financement d'un programme romand, ce qui fut réalisé au début de 1955 après la construction de l'émetteur de la Dôle. Entre temps, des émetteurs-relais furent installés près de Berne et de Bâle. Un troisième arrêté du 22 juin 1955 accorda les crédits nécessaires pour construire de nouveaux émetteurs sur le Säntis, le Monte Ceneri, le Monte San Salvatore, ainsi que pour prolonger le service d'expérimentation jusqu'à fin 1957.

Il en résulte que l'introduction de la télévision dans notre pays est dû aux efforts de l'Etat. En effet, c'est l'Etat seul qui est autorisé à mettre sur pied et à exploiter les installations techniques nécessaires à la télévision; et qui seul a, jusqu'à présent, assuré les ressources financières pour l'établissement des programmes.

Après la fin de 1957 une nouvelle réglementation s'imposera. Faudra-t-il alors prévoir une base constitutionnelle ou bien laisser la télévision se développer de la même façon que la radiodiffusion, c'est-à-dire prendre toute une série de mesures pratiques au fur et à mesure que les problèmes à résoudre se présenteraient?

Toute l'organisation de la radiodiffusion repose sur la base constitutionnelle de l'article 36 qui reconnaît à la Confédération la régle des postes et télégraphes.

Le fait que, du point de vue technique, les installations pour la radiodiffusion entrent dans le domaine de la télégraphie a permis de considérer l'article 36 comme base suffisante pour les mesures prévues en faveur de la radiodiffusion.

Mais on ne saurait déduire d'une compétence d'ordre technique en vertu de laquelle on peut donner une concession pour exploiter les installations, la compétence d'établir des programmes et de fixer la nature juridique des institutions chargées des transmissions.

La structure technique et l'organisation du service des programmes de la radiodiffusion ont atteint aujourd'hui un tel perfectionnement qu'une régle-

mentation définitive s'impose, vu que des changements substantiels ne sont guère probables.

Dès lors la question se pose de savoir si une loi étant devenue indispensable pour régler l'organisation de la radiodiffusion, il faut introduire dans la Constitution une disposition spéciale précise et claire.

L'avis des experts, des institutions et des autorités interpellées est favorable à une nouvelle disposition constitutionnelle. D'ailleurs, il suffirait de constater que la base actuelle donne lieu à des doutes de nature juridique pour en conclure qu'il faut trancher la question de manière à éviter une situation incertaine. Il en est de même aujourd'hui dans d'autres domaines soumis au contrôle de la Confédération et pour lesquels on est en train de créer la base constitutionnelle d'une législation. C'est le cas du nouvel article sur le cinéma.

Or, si une disposition constitutionnelle est indispensable pour la radiodiffusion, elle l'est aussi pour la télévision.

Le développement technique de la télévision en effet est en train d'atteindre son apogée bien plus rapidement que cela n'a été le cas pour la radiodiffusion. Si la nécessité d'introduire dans la Constitution un article pour la radiodiffusion et la télévision est universellement admise, les opinions divergent en revanche sur l'opportunité de réunir dans le même article la radiodiffusion et la télévision.

La législation sur la radiodiffusion n'a pas d'adversaires. Elle ne serait d'ailleurs en quelque sorte qu'un résumé des mesures qui ont été prises au cours des trente dernières années; elle se bornerait à consacrer le système de l'organisation actuelle qui a fait ses preuves.

Mais la télévision a ses adversaires.

Tout d'abord il s'agit d'une invention récente. L'homme qui est capable de s'adapter à toutes les circonstances ne l'est pourtant pas d'emblée. La première réaction devant les nouveautés est presque toujours négative. Admettre sans opposition dans un monde troublé et surexcité par le progrès de la mécanisation une création nouvelle qui influence certainement notre mode de vie, ce serait faire preuve d'une force d'adaptation excessive. Il faut avouer en effet qu'il suffit d'un petit appareil de radiodiffusion et de télévision pour que dans une famille le progrès entre par la porte et chasse l'intimité par la fenêtre.

Récemment nous est parvenu d'Angleterre la nouvelle que la commune de Willesden a adopté une mesure exceptionnelle pour porter remède aux inconvénients de la radio et de la télévision. Les enfants n'ayant plus guère la possibilité de se concentrer à la maison pour exécuter leurs tâches scolaires, les autorités ont décidé de mettre à leur disposition les salles de toutes les bibliothèques où ils pourront travailler sans être tentés par le programme de la radio ni être dérangés par la transmission des programmes de télévision, source de plaisir pour un autre membre de la famille.

On en arrivera ainsi à cette absurdité qu'il faudrait chasser les enfants loin de la maison pour qu'ils puissent s'acquitter des tâches scolaires qu'ils devraient précisément exécuter à la maison.

La réaction en face de ces divers inconvénients se manifeste dans une forme tangible au sujet de

l'article constitutionnel. Il ne faut pas – dit-on – réunir dans le même article la radio et la télévision. Il ne faut pas – en d'autres termes – profiter du fait que la radio est entrée dans nos habitudes pour en faire bénéficier la télévision qui n'y est pas encore entrée.

Le peuple doit pouvoir se prononcer séparément sur la radio et sur la télévision. Car les adversaires de la télévision ne voudraient pas être obligés de se prononcer aussi contre la radio pour voter contre la télévision ou inversement se prononcer favorablement à la télévision pour ne pas s'opposer en même temps à la radio.

Tout en comprenant cette objection, on nous permettra d'en relever le côté sophistiqué.

Il ne s'agit pas en effet d'introduire la télévision en Suisse par un article constitutionnel; il s'agit seulement de donner à la Confédération la compétence de régler la télévision par une législation adéquate. La télévision existe, *volens nolens*. Ou bien on a la possibilité d'interdire l'achat d'appareils de télévision et de refuser toute captation de programmes télévisés, ou bien les inconvénients redoutés se produiront même si la Confédération n'a pas la compétence de promulguer une loi.

En effet, les transmissions de l'étranger arrivent jusqu'à nous et leur réception a lieu sans qu'on puisse exercer sur elles un contrôle quelconque.

C'est là une raison capitale pour prévoir une intervention de l'Etat et une réglementation uniforme de la télévision en Suisse.

Nous devons avoir un service de programme pour la télévision comme nous l'avons pour la radio, ce qui peut être facilité par une législation indiquant des lignes directrices et permettant une collaboration entre les différents studios.

L'objection subtile selon laquelle le principe de l'unité de la matière ne serait pas respecté si le peuple devait se prononcer en même temps sur la radio et sur la télévision mérite aussi quelques observations.

Bien que, d'après l'article 121 de la Constitution, l'unité de la matière n'est prévue que pour le texte des initiatives populaires, on ne saurait guère prétendre que ce principe n'est pas applicable lorsqu'un article constitutionnel est proposé par l'Assemblée fédérale.

L'unité de la matière est un principe qui ne dépend pas de la qualité de l'initiant.

Mais, peut-on nier qu'en l'espèce l'unité de la matière ne soit donnée aussi bien dans le cas de la radiodiffusion que dans celui de la télévision? Il s'agit ici et là de transmissions par ondes radio-phoniques s'effectuant par l'intermédiaire du même système d'installation.

Un programme radiophonique peut aussi servir pour la télévision; la seule différence c'est que la radio s'exprime par l'intermédiaire du son et la télévision au moyen d'images et de sons.

La radio comme la télévision ont pour fonction d'instruire et de divertir. Les fréquences aussi bien à la radio qu'à la télévision sont attribuées dans l'annexe à la convention mondiale des radiocommunications signée à Atlantic-City en 1947 et par le statut européen de 1952.

De plus, la radiodiffusion et la télévision sont déjà soumises toutes deux, du point de vue technique à la même disposition constitutionnelle de l'article 36 qui établit la régle des postes et des télégraphes. Cet article aussi se rapporte à deux domaines entre lesquels la différence est encore plus marquée que celle qu'il y a entre la radio et la télévision.

Par conséquent, on ne saurait s'attarder davantage sur l'objection de défaut d'unité de la matière.

Il ne s'agit pas après tout de légiférer sur l'organisation de la radiodiffusion et de la télévision mais de donner à la Confédération simplement la compétence de le faire.

Votre commission a néanmoins tenu compte des raisons avancées pour donner au peuple la possibilité de se prononcer séparément sur la radio et sur la télévision. Bien que les deux matières puissent être réglées par une seule et même loi, l'article constitutionnel proposé par le Conseil fédéral a été modifié dans le sens que les deux matières seront réglées par deux lois distinctes soumises au referendum. Nous croyons que cette solution suffit à apaiser les craintes des adversaires de la télévision, lesquels pourront ainsi solliciter l'avis du peuple.

D'autres préoccupations ont été manifestées par les membres de la commission.

La question a été soulevée de savoir si la compétence donnée à la Confédération de légiférer en matière de radiodiffusion et de télévision aurait pour conséquence de créer un pouvoir exclusif de la Confédération au détriment des souverainetés cantonales. L'alinéa 3 de l'article premier contient à ce sujet des indications précises.

Le service des programmes n'est pas du ressort de la Confédération. Il sera confié à une ou plusieurs institutions de droit public ou privé. La télévision sera par conséquent soumise au même régime que la radiodiffusion.

Dans son message, le Conseil fédéral explique d'une façon détaillée les motifs pour lesquels il a fallu désigner par le terme tout à fait général d'institutions les organismes chargés du service des programmes. On a voulu éviter tout malentendu qui aurait pu surgir par l'emploi d'expressions telles que «associations» ou «sociétés» lesquelles auraient pu éveiller l'idée d'une participation individuelle des auditeurs ou spectateurs. De même, le mot «corporation» n'a pas été pris en considération parce que d'après l'article 110 de la Constitution il désigne aussi bien les institutions coopératives de droit public et privé que les communes et les groupements de communes.

La loi dira s'il y aura une ou plusieurs institutions.

Il appartiendra aux régions intéressées de créer les institutions qui seront à même de s'occuper du service des programmes.

Nous croyons que les institutions de la radiodiffusion qui ont acquis beaucoup d'expérience en trente ans et qui ont fait leurs preuves se trouvent tout indiquées pour remplir cette tâche.

Ce serait là une garantie que les conditions prévues dans l'alinéa 3 telles que la prise en considération des besoins spirituels et culturels des cantons et des différentes parties du pays ainsi que ceux des diverses régions linguistiques seront respectées.

La commission a aussi proposé de réserver aux cantons les compétences nécessaires en matière de police pour édicter des prescriptions concernant la réception publique des émissions de radiodiffusion et de télévision.

Certains cantons ont déjà édicté des prescriptions sur la fréquentation des spectacles publics de télévision par la jeunesse.

Il y a lieu certes de constater que la nécessité d'une censure et de prescriptions particulièrement rigoureuses n'est pas la même qu'en matière de spectacles cinématographiques. En effet, le film est produit par des particuliers ou des sociétés privées préoccupés surtout par le but commercial, tandis que les programmes de télévision devront s'en tenir à certaines lignes directrices générales interdisant une production contraire à la morale, aux intérêts du pays ou à l'éducation de la jeunesse.

Mais cette constatation est cependant la justification la plus sérieuse de la nécessité de donner à la Confédération la compétence de légiférer sur la radiodiffusion et la télévision.

Il est inutile de vouloir fermer les yeux dans l'espoir que la lutte contre la télévision puisse enrayner la marche en avant *contra factum nullum valet argumentum*.

C'est seulement en prenant l'initiative d'une action positive en matière de télévision que nous pourrions avoir nos programmes au lieu de devoir nous approvisionner à l'étranger et créer ainsi une situation peu favorable à la défense spirituelle du pays et à l'unité nationale.

Combattre la législation sur la télévision en faisant prévaloir sur les avantages les quelques inconvénients qu'elle comporte signifie laisser la voie libre à l'initiative privée qui pourra plus difficilement être contrôlée.

La télévision ne peut pas être considérée tout simplement comme une invention technique: elle est principalement un moyen d'éducation et d'instruction dont l'usage doit s'accompagner d'une assurance morale, c'est-à-dire d'une réglementation par l'Etat.

S'opposer à la législation sur la télévision pour en empêcher le financement de manière à rendre impossible la construction des installations et l'élaboration des programmes ne signifie pas supprimer la télévision mais tout simplement en supprimer les programmes suisses qui seraient remplacés par les programmes étrangers.

L'alinéa 2 de l'article constitutionnel proposé par le Conseil fédéral prévoyait l'exclusivité en faveur de la Confédération de la construction et de l'exploitation technique des postes émetteurs. Cette exclusivité est déjà garantie par l'article 36. En revanche, tandis que l'interprétation de l'article 36 permet des exceptions en faveur des émetteurs de radio servant à des buts d'exploitation, des postes d'amateurs ainsi qu'à la télévision industrielle, l'alinéa 2 de l'article 36bis semblait exclure de telles exceptions. Il aurait donné lieu, en tout cas, à certaines incertitudes d'interprétation. Pour éviter tout malentendu, la commission a préféré biffer l'alinéa 2.

Quel sera le contenu de la future loi? Le message du Conseil fédéral se borne à donner une idée

générale de ce qui devra être réglé par elle. Il est en effet impossible de résoudre d'emblée tous les problèmes qui se poseront dans les deux domaines de la radiodiffusion et de la télévision.

Mais on peut prévoir d'ores et déjà que la loi devra régler d'abord la construction des postes-émetteurs puis organiser le service des programmes. C'est elle enfin qui devra conférer les droits d'usage nécessaires, définir le rôle des autorités ainsi que les droits et obligations des auditeurs et des spectateurs.

Les problèmes de la liberté d'émission, du droit d'auteur et de la protection contre la perturbation des émissions formeront autant de chapitres distincts de la loi.

Partant du principe que la transmission des programmes constitue un service public, il faudra prévoir que les usagers des installations émettrices devront être en possession d'une autorisation expresse.

Dans cette autorisation, les directives données pour le service des programmes représenteront l'essentiel.

La concession octroyée le sera-t-elle à une ou plusieurs institutions? L'expérience faite dans le domaine de la radiodiffusion engage à donner la préférence à une structure régionaliste.

Il sera plus facile par ce système de faire participer à la radiodiffusion et à la télévision les divers milieux représentatifs de la culture et de l'esprit suisse en leur assurant la possibilité de dire leur mot dans la composition des programmes.

L'autorité de surveillance devra veiller à l'objectivité des émissions et à leur neutralité confessionnelle et politique.

Une attention spéciale devra être vouée à l'influence des programmes de télévision sur la jeunesse.

J'ai résumé dans ces grandes lignes la portée du nouvel article 36bis.

Le 1^{er} et le 3^e alinéa du projet du Conseil fédéral ont été adoptés sans autre modification que celle du texte français de l'alinéa 3, qui a été formulé d'une manière plus conforme au texte allemand.

L'alinéa 2 a été supprimé et remplacé par une disposition selon laquelle les deux matières seront réglées chacune par une loi particulière, conformément à la garantie demandée de pouvoir s'exprimer librement et séparément sur la radiodiffusion et la télévision. Les adversaires de la télévision pourront obliger le peuple à se prononcer pour ou contre la télévision en se servant du referendum.

L'article a été complété par un alinéa 4 qui réserve la compétence des cantons pour édicter les prescriptions concernant la réception publique des émissions de radiodiffusion et de télévision.

Je me réserve de revenir sur l'un ou l'autre point lors de la discussion de l'article que je crois opportun d'examiner alinéa par alinéa.

Au nom de la commission, je vous propose d'entrer en matière et d'adopter l'arrêté fédéral introduisant dans la Constitution un article 36bis selon le nouveau texte élaboré par la commission.

Allgemeine Beratung – Discussion générale

Stüssi: Der Bundesrat verkündet auf Seite 15 der Botschaft: „Beim Verfassungsartikel geht es nicht um die Frage für oder wider das Fernsehen, sondern nur um die Errichtung einer Verfassungskompetenz.“

Ich will gerne annehmen, dieser Satz sei ernstlich so gemeint, obschon ich Ihnen später nachweisen werde, dass jener Ausspruch inhaltlich sehr fraglich ist. Jedenfalls wage ich festzustellen, dass sich der Bundesrat an seine eigene These nicht gehalten hat, denn gerade aus der Überlegung, dass es sich bei der Verfassungsvorlage um eine Stellungnahme des Volkes zum Fernsehen handelt, welche leicht negativ ausfallen könnte, ist der Bundesrat dazu gelangt, die Einführung einer Bundeskompetenz für beide Materien in einem einzigen Verfassungsartikel vorzusehen. Man mag es wahrhaben oder nicht, so ist es doch offenkundig, dass die Verkoppelung von Rundspruch und Fernsehen im nämlichen Artikel aus rein referendumspolitischen Gründen erfolgt ist, nämlich aus der Befürchtung heraus, dass nach dem bisherigen geringen Interesse des Volkes für das Fernsehen eine Annahme eines besondern Fernsehartikels nicht wohl zu erwarten ist. Es soll deshalb der Rundfunk, der längst eingeführt und allgemein beliebt ist, der Einführung des Fernsehens Vorspanndienste leisten, was durch die Koppelung der beiden Kompetenzen in einem Verfassungsartikel gesichert werden will. Das sind wohl die wahren Gründe, warum der Bundesrat auf Drängen der Fernsehinteressenten beide Materien in einem Verfassungsartikel regeln will, selbst auf das Risiko, allenfalls auch für den Rundspruch keine verfassungsmässige Grundlage zu gewinnen.

Ich bedaure ungemein, dass der Bundesrat mit einem solchen Antrag an die eidgenössischen Räte gelangt ist. Ich kann es nicht fassen und nicht glauben, dass diese Konzeption wirklich dem engen Kreis des Bundesrates entsprungen ist, denn diese Vorlage beweist weder Vertrauen zum Volk noch bezeugt sie den Willen, sich dessen Entscheid als Träger der höchsten irdischen Gewalt in der Demokratie zu unterziehen. Eine solche behördliche Einstellung ist mehr als ein Fehler, sie ist eine Sünde an unseren freiheitlichen Institutionen, deren normale Funktion gewisse Fernsehinteressenten ausschliessen möchten.

Dies vorausgeschickt, möchte ich nunmehr dazu übergehen, Ihnen in Kürze darzulegen, weshalb ich einer Politik nicht zustimmen kann, die einen Verfassungsartikel nicht aus rein sachlichen Gründen, sondern entscheidend aus referendumspolitischen Erwägungen gestaltet.

Einmal kann ich keinen einzigen sachlichen Grund von irgendwelcher Erheblichkeit für eine Koppelung des Rundspruchs und des Fernsehens im nämlichen Verfassungsartikel finden. Mit der Regelung der beiden Materien in zwei getrennten Artikeln geht sachlich ja nichts verloren, vielmehr wird lediglich die Möglichkeit gewonnen, die Fassung jeder Materie nach deren besonderen Erfordernissen klarer und einfacher zu gestalten.

Zweitens erscheint es mir, es sei psychologisch ein grosser Fehler, mit einer Vorlage vor das Volk zu treten, die dessen Entscheidungsfreiheit missachtet und teilweise ausschaltet; denn es lässt sich

gewiss nicht bestreiten, dass bei der bundesrätlichen Vorlage dem Volk eine wichtigste Möglichkeit der Entscheidung absolut genommen ist, nämlich diejenige, nur für eine neue Kompetenz sich zu entscheiden und die andere abzulehnen. Der Stimmbürger kann nach der bundesrätlichen Vorlage nur entweder beiden neuen Kompetenzen zustimmen oder beide ablehnen; ein drittes ist ihm nicht gegeben. Der Stimmbürger wird somit in die Zwangslage versetzt, der Vorlage *tel quel* zuzustimmen, wenn er dem Bund diejenige neue Kompetenz geben will, für deren Annahme er einzustehen gedenkt. Er ist gezwungen, auch diejenige Kompetenzausscheidung an den Bund mit seiner Stimmabgabe zu bejahen, welche er eigentlich ablehnen will.

Eine solche Fragestellung an das Volk ist meines Erachtens ein sehr unwürdiges Spiel mit dem wichtigsten Recht des Staatsbürgers, welches Beginnen nur sehr ungünstige Folgen nach sich ziehen kann. Die Schaffung einer solchen Zwangslage ist um so gefährlicher, als den Behörden die sehr ungleiche Haltung des Volkes gegenüber dem Rundspruch und dem Fernsehen ja sehr wohl bekannt ist. Deshalb wird denn auch diese Koppelung der Materien vom Volk als eine referendumstaktische Massnahme der Behörden gedeutet werden.

Eine solche Missachtung des absolut freien Entscheidungsrechtes des Souveräns ist auch deswegen bedenklich, weil anlässlich der vorausgegangenen Fernsekreditvorlagen von behördlicher Seite wiederholt und ausdrücklich erklärt wurde, dem Volke werde zu gegebener Zeit die Gelegenheit geboten werden, sich zum Fernsehen auszusprechen. Es wird wohl niemand ernstlich behaupten wollen, dass eine gekoppelte Vorlage, die eine besondere Stellungnahme zur Fernsehkompetenz verunmöglicht, als Einlösung der ergangenen Versprechen zu werten ist.

Es kann auch nicht die These der Kommission angenommen werden, der Entscheid über den Verfassungsartikel sei nicht von wesentlicher Bedeutung; es genüge, wenn sich das Volk getrennt zur bezüglichen Gesetzgebung aussprechen könne. Abgesehen davon, dass die Gesetze im Gegensatz zur Verfassung nur dem fakultativen Referendum unterstehen und die Stände als Entscheidungsfaktor ausgeschaltet sind, darf nicht übersehen werden, dass jede Bundeskompetenz die Übertragung einer Aufgabe an den Bund darstellt und dass der Bund mit der Einräumung der Kompetenz zur Gesetzgebung auf einem bestimmten Gebiet *implicite* das Recht erhält, alle für die Lösung der zugeschiedenen Aufgabe benötigten Mittel einzusetzen. Im konkreten Fall will das heissen, dass der Bund mit der Zuerkennung der Kompetenz das Recht erhalten würde, u. a. auch diejenigen finanziellen Mittel für die Lösung des Fernsehproblems in Anspruch zu nehmen, welche sich als unumgänglich erweisen.

Der grundsätzliche Entscheid über die Tätigkeit des Bundes auf einem bestimmten Gebiet fällt also bereits auf der Verfassungsebene. Es ist eine Illusion, anzunehmen, dass der Bund, wenn das Fernsehen als Bundessache erklärt ist, sich in der Gesetzgebung der Kostentragung für das Fernsehen auch nur zu einem namhaften Teil entziehen kann. Es ist

daher durchaus verfehlt, dem Verfassungsproblem gemäss dem Mehrheitsantrag der Kommission ausweichen zu wollen. Ich möchte davor nachdrücklich gewarnt haben. Kompromisse auf Kosten der Verfassung sind nicht zulässig.

Die Koppelung der beiden Kompetenzen im nämlichen Artikel verstösst aber auch gegen geschriebenes Verfassungsrecht, nämlich gegen die Vorschrift des Artikels 121, Absatz 3, der Bundesverfassung, wonach für jede Materie ein besonderes Begehren zu stellen ist. Wenn der Bundesrat auf Seite 15 der Botschaft hervorhebt, die Zusammenfassung der neuen Kompetenzen in einem Verfassungsartikel dränge sich aus der Wesensverwandtschaft und aus der praktischen (also nicht rechtlichen) Einheit der beiden Materien auf, so handelt es sich bei diesem Hinweis um ein Scheinargument. Gewiss bestehen technische Verwandtschaften zwischen Rundspruch und Fernsehen, aber nicht weniger zeigen sich auch technische und funktionelle Verschiedenheiten, welche das Fernsehen näher zum Film als zum Rundspruch stellen.

Wichtig und entscheidend ist aber, dass die technische Seite überhaupt zu keinem neuen Verfassungsartikel ruft. Die Grundlage hierfür ist bereits durch den bestehenden Artikel 36 der Bundesverfassung und die bezügliche Gesetzgebung geschaffen. Was fehlt, ist einzig die Verfassungsgrundlage für die gesetzliche Regelung organisatorischer Fragen (Programmgestaltung, Oberaufsicht, Finanzierung usw.), welche sich für den Rundspruch und das Fernsehen sehr verschieden gestalten und daher als durchaus verschiedene Materien von vornherein der getrennten verfassungsmässigen Behandlung bedürfen.

Wenn die Kommission den Vorschlag unterbreitet, wenigstens die Gesetzgebung für Rundfunk und Fernsehen getrennt zu gestalten, so liegt darin meines Erachtens das klare Eingeständnis, dass tatsächlich verschiedene Materien zu regeln sind. Aber eine solche erfreuliche Erkenntnis darf in der Auswertung nicht auf halbem Wege stehen bleiben, sondern sie muss unbedingt dazu führen, bereits auf dem verfassungsmässigen Boden die Trennung der beiden Materien vorzunehmen und damit Volk und Ständen die Gelegenheit zu geben, zu jeder neuen Verfassungskompetenz getrennt Stellung zu beziehen. Bei einer solchen Lösung ist die getrennte Gesetzgebung alsdann eine natürliche Folge getrennter Verfassungsartikel, während sie nach dem Vorschlag der Kommission als sehr gezwungen und aussergewöhnlich erscheint. Es ist deshalb nicht einzusehen und überraschend, weshalb nicht die klare verfassungsmässige Trennung von der Kommission zum Vorschlag gelangte, es sei denn, dass deren Mehrheit denselben Tendenzen huldigt, die zur bundesrätlichen Vorlage führten.

Die Aufspaltung des verkoppelten Kompetenzartikels in zwei Verfassungsartikel ist durch die Bestimmungen der Verfassung selber gegeben, weil es sich beim Rundspruch und Fernsehen zum mindesten hinsichtlich der die Verfassungsbestimmung erfordernden organisatorischen Fragen unbestreitbar um zwei verschiedene, selbständige Materien handelt. Keine derselben setzt die andere voraus, keine hängt von der andern ab. Weder besteht zwischen dem Rundfunk und dem Fernsehen ein

logischer Zusammenhang, noch ist die eine Materie blosses Mittel der andern. Jede dieser Materien hat einen selbständigen Charakter und kann als solche ohne weiteres, d. h. ohne Beifügung der andern Materie, zum Gegenstand eines Verfassungsartikels gemacht werden, ja, die Eigenheiten dieser beiden Materien zwingen gerade dazu, auf getrennte Verfassungsartikel mit besonderer Formulierung bedacht zu sein. Die Koppelung zweier verschiedener Materien ergibt eben niemals eine einheitliche Materie.

Die Einheit der Materie ist ein Grunderfordernis eines Verfassungsartikels, welcher im Verfahren der Partialrevision beschlossen werden soll. Dieses formelle Prinzip ist mit der Einführung der Teilrevision der Bundesverfassung (Absatz 3 des Artikels 121 der Bundesverfassung) beschlossen und verankert worden. Es muss mit Nachdruck darauf aufmerksam gemacht werden, dass sich unter dem früheren, bis 1891 allein bestehenden System der Totalrevision der Bundesverfassung das Erfordernis der Einheit der Materie überhaupt nicht stellen konnte. Eine total revidierte Verfassung, wie diejenige von 1874, konnte nur als Ganzes angenommen oder verworfen werden. Die einzelnen Verfassungsbestimmungen unterstanden als solche gegebenerweise keiner besondern Abstimmung. Es war daher auch ohne Belang, wenn einzelne Artikel der total revidierten Verfassung gekoppelte Materien enthielten, wie z. B. Artikel 36 der Bundesverfassung betreffend Post- und Telegraphenwesen. Es kann deshalb auch nicht, wie einzelne Mitglieder der Kommission meinen, Artikel 36 der Bundesverfassung als ein Präjudiz für den heutigen Fall angerufen werden, indem dieser Verfassungsartikel in der Totalrevision von 1874 geschaffen wurde und nicht durch eine Partialrevision seit 1891.

Wenn Absatz 3 des Artikels 121 der Bundesverfassung nur von den Volksanregungen spricht, so ist damit keineswegs gesagt, dass die Einheit der Materie bei Partialrevisionen auf dem Wege der Bundesgesetzgebung, also der behördlichen Initiative, ausgeschlossen werden wollte. Die Formulierung dieses Absatzes lässt sich schon im Hinblick auf die im Vordergrund stehende Anwendung dieses Teilrevisionsrechtes als Volksanregung hinreichend erklären. Mangels einer gegenteiligen Bestimmung hat sie aber als gesetztes Verfassungsrecht allgemeine Geltung zu beanspruchen, welche bei jeder Partialrevision zu beachten ist, weil die *ratio legis* sowohl auf Revisionsbegehren durch Volksinitiative als auch durch behördliche Initiative zutrifft. Der Sinn und Zweck dieser formellen Verfassungsvorschrift der Einheit der Materie geht unbestreitbar dahin, eine klare und einwandfreie Feststellung des wirklichen Volkswillens zu sichern, d. h. dafür besorgt zu sein, dass der Stimmbürger zu jeder einzelnen Verfassungsfrage gesondert seinen Willen kundgeben kann.

Das Erfordernis der Einheit der Materie ist nicht aufgestellt, um den Initianten oder den Behörden Erschwerungen zu bringen, im Gegenteil, es ist lediglich aufgenommen worden, um die Verfassungsbestimmung für den Bürger klar, einfach und eindeutig zu gestalten. Es handelt sich beim Artikel 121, Absatz 3, der Bundesverfassung keineswegs

um den Antragsteller, sondern lediglich um den Antrag selber im Hinblick auf die Erfordernisse einer einwandfreien Abstimmung. Nach der *ratio legis* ist der behördliche Revisionsantrag demnach gleich zu behandeln wie der Revisionsantrag durch Volksanregung. Eine andere Auslegung der Revisionsbestimmungen ist kaum haltbar.

Rundspruch und Fernsehen sind verschiedene Materien. Ihre technische Verwandtschaft macht nur einen Teil ihres Wesens aus, welcher Teil zudem ausser die vorliegende Verfassungsrevision fällt. Als Materien, welche den Gegenstand neuer Verfassungsmaterien bilden sollen, sind Rundspruch und Fernsehen unbestreitbar verschieden und bilden keine Einheit. Ein Parlamentsgebäude und ein Theatergebäude sind ebenfalls wesensverwandt; sie sind beide Gebäulichkeiten. Aber obschon vielleicht mancher meint, dass in diesen beiden Bauten Theater gespielt wird, so dürfte es doch jedermann klar sein, dass hinsichtlich Organisation, Funktion, Zweck und Ziel wesentliche Verschiedenheiten bestehen, welche diese Gebäulichkeiten klar voneinander unterscheiden. Es dürfte auch ohne weiteres einleuchten, dass eine Volksbefragung über den Kauf solcher Gebäude nicht gekoppelt werden dürfte, sondern dass dem Stimmbürger Gelegenheit gegeben werden müsste, durch seine Stimmabgabe gesondert Antwort auf die Frage zu geben, ob beide Gebäude gekauft oder nicht gekauft werden sollen, oder nur das eine oder das andere Gebäude. Vielleicht verstehen Sie durch dieses Beispiel noch besser, um was es bei dieser Diskussion um die Einheit der Materie und bei dieser Aufstellung der neuen Verfassungsnorm geht.

Aus all diesen Erwägungen heraus gelange ich zum Schluss, dass Rundspruch und Fernsehen je Gegenstand einen besonderen Verfassungsartikels zu bilden haben und deshalb auf die vorliegende Vorlage mit gekoppelten Materien nicht eingetreten werden kann. Ich hoffe sehr, dass Sie meinem Antrag folgen und die ganze Verfassungsangelegenheit auf den einzig zulässigen Weg weisen werden.

Aus meinem Antrag, der als Einheit zu betrachten ist, geht klar hervor, dass das Nichteintreten auf die Vorlage nicht den Sinn hat, die verfassungsmässige Verankerung des Rundspruches und des Fernsehens für unbestimmte Zeit zu erledigen. Sinn und Zweck meines Antrages ist lediglich, zwei getrennte Verfassungsvorlagen zur Beratung herbeizuführen. An sich wäre es denkbar, den vorliegenden bundesrätlichen Entwurf kurzweg in zwei Vorschläge für einen Artikel 36bis (Rundspruch) und einen Artikel 36ter (Fernsehen) umzugestalten, und diese alsdann getrennt in Beratung zu ziehen. Wenn ich gleichwohl in meinem Antrag vorgezogen habe, die Anregung zu machen, der Bundesrat sei zu ersuchen, für Rundspruch und Fernsehen getrennte Verfassungsvorlagen einzubringen, so geschah dies aus folgenden Überlegungen. Erstens halte ich dafür, dass bei näherer Prüfung der Materien der Wortlaut der beiden Verfassungsvorschläge nicht völlig übereinstimmend gestaltet werden kann. Voraussichtlich wird beim Fernsehartikel eine Abgrenzung zu den kantonalen Kompetenzen eingefügt und eine Grenzberichtigung zwischen Fernsehen und Film – wenigstens grundsätzlich – gezogen werden

müssen, was wichtig, aber nicht leicht und vielleicht vor der definitiven Erledigung des Filmartikels überhaupt nicht möglich ist. Zweitens dürfte es sich doch empfehlen, beide Verfassungsvorlagen gleichzeitig in Beratung zu nehmen und der Abstimmung zu unterbreiten. Drittens dürfte es aus mehrfachen Gründen angezeigt sein, vor der definitiven Bereinigung der Verfassungsvorlagen wenigstens die Grundzüge der bezüglichen Bundesgesetze aufzustellen, wobei sich zeigen wird, ob die vorgesehenen Verfassungsartikel ausreichen oder zu ergänzen sind.

Gemäss diesen Ausführungen empfehle ich Ihnen meinen Antrag zur Annahme.

M. Fauquex: Personne ne conteste plus aujourd'hui la nécessité de créer une base constitutionnelle claire permettant à la Confédération de légiférer dans les domaines de la radiodiffusion et de la télévision. Par contre, les avis divergent encore sur la question de savoir s'il y a lieu d'élaborer un article constitutionnel pour chacun de ces moyens d'expression ou, comme le propose le Conseil fédéral, si un seul article suffit en spécifiant, comme l'a fait notre commission, que la Confédération devra édicter une loi particulière pour chacune de ces matières.

Personnellement, je pencherai nettement pour la solution qui prévoit deux articles constitutionnels distincts.

Si sur le plan technique il n'y a pas de divergences sensibles, il n'en est pas de même sur le plan culturel, politique, économique et fédéraliste.

Pour la radiodiffusion, la question de réclame mise à part, il n'y a plus de problèmes.

Ce moyen d'expression exclusivement auditif a été mis au point en trente ans et touche maintenant un million d'auditeurs. La radiodiffusion est maintenant stabilisée. Elle donne satisfaction dans son ensemble. Elle ne pose pas de problèmes de censure ni de problèmes économiques. On ne connaît pas d'auditions publiques de radiodiffusion payantes par exemple.

La radiodiffusion qui est entrée maintenant dans chaque foyer de notre pays ne pourra plus être développée d'une façon très différente de celle que nous connaissons aujourd'hui.

Construite sur une base constitutionnelle que l'on reconnaît depuis longtemps comme insuffisante, on a raison de vouloir enfin l'adapter à ce que je me permets d'appeler un fait accompli.

La question est toute différente pour la télévision. Ce moyen moderne de transmission électrique de la parole et de l'image, qui fait des progrès de géant, passe dans notre pays actuellement par une période d'essais qui a dû être prolongée récemment. On ne sait pas encore si la Confédération chargera des institutions concessionnées par elle ou des sociétés privées, d'organiser la télévision suisse.

On ne sait pas encore quelles seront les incidences de la télévision sur l'économie cinématographique suisse.

Les progrès de la technique de la télévision sont aujourd'hui tellement rapides que nous sommes à la veille de la mise au point de projection télévisée sur grands écrans, aussi parfaites que les projections cinématographiques.

Qui nous dit que sous peu la moitié des programmes de nos salles de cinéma ne seront pas télévisés. C'est pourquoi, messieurs, il faudra légiférer différemment dans ce domaine que dans celui de la radiodiffusion.

Je pense aux représentations publiques et payantes télévisées, à la censure qui, pour la télévision, ne pourra plus être laissée aux cantons seuls, aux patentes, aux droits d'auteurs, aux compétences des cantons dans le domaine de la police des établissements.

Alors que la radiodiffusion n'a presque plus de problèmes à résoudre, tout est nouveau pour la télévision. Rien n'est réglé en dehors des questions purement techniques.

Je suis d'accord qu'aujourd'hui les deux articles constitutionnels séparés pourraient être rédigés de façon identique. Mais plus tard il est très probable que la législation sur la télévision sera soumise à de nombreuses révisions, alors que celle qui concerne la radiodiffusion aura trouvé son équilibre définitif.

D'un côté c'est l'expérience de trente ans, de l'autre c'est encore l'inconnue.

Ces considérations m'incitent à croire qu'il serait logique et permettez-moi de dire aussi correct vis-à-vis du peuple suisse de soumettre à son appréciation deux articles constitutionnels distincts pour deux domaines qui sont apparentés, il est vrai, sur le plan technique mais si différents dans leurs conséquences économiques et culturelles.

Aujourd'hui, messieurs, si l'on adapte un article constitutionnel sur la radiodiffusion à un état de fait, qui n'est plus contesté, la bataille des idées et des conceptions ne fait que commencer dans le domaine de la télévision.

Il serait incorrect, à mon avis, d'utiliser l'appui de la radiodiffusion pour faire adopter la constitutionnalité de la télévision et, d'autre part, suivant le résultat de la votation du peuple et des cantons, de faire sombrer la radiodiffusion par ces citoyens qui ne voient pas encore la nécessité d'une télévision nationale.

C'est pourquoi je vous propose, messieurs, de voter la proposition de non-entrée en matière de notre collègue, M. Stüssi.

M. Bourgnicht: S'il s'agissait dans le cas particulier de prendre position pour ou contre la télévision, je serais sensible aux arguments qui ont été développés par nos collègues, MM. Stüssi et Fauquex, mais j'ai le sentiment qu'on crée une confusion et que la proposition de non-entrée en matière repose sur une méconnaissance de la portée réelle de l'article constitutionnel qui nous est proposé.

Il ne s'agit pas de se prononcer pour ou contre la télévision. On peut, en ce qui la concerne, réserver son opinion et avoir des points de vue extrêmement divergents. Il s'agit uniquement de fixer une question de compétence. Qu'on le veuille ou qu'on ne le veuille pas, que l'article constitutionnel soit accepté ou qu'il soit rejeté, la télévision existe aussi bien que la radio. Or ce que l'article constitutionnel propose est uniquement d'accorder à la Confédération le pouvoir de légiférer en ces matières. L'article constitutionnel n'entend rien reconnaître, n'entend rien approuver et ne prend pas position à

leur sujet. Supposons qu'on scinde la matière, qu'on soumette au peuple deux articles constitutionnels et que le peuple se prononce dans un sens divergent à l'égard de l'un et de l'autre, quelle sera alors la conséquence de ce verdict? La télévision ne sera pas plus supprimée par lui qu'elle ne peut l'être par un autre texte légal. Elle le serait d'autant moins que nous ne sommes pas plus maîtres de la télévision que de la radio en ce qui concerne les émissions qui, de l'étranger, pénètrent dans notre pays.

Je pense dès lors que ce n'est pas en refusant à la Confédération le pouvoir de réglementer en la matière – sous réserve d'ailleurs des droits de police qu'il est nécessaire de laisser aux cantons – qu'on y apportera de l'ordre. Donc, ceux-là mêmes qui font des réserves à l'égard de la télévision ont intérêt à ce qu'une base constitutionnelle soit créée le plus rapidement possible, base qui permettra d'apporter des limites aux émissions et qui autorisera la Confédération à les contrôler.

Notre collègue, M. Fauquex, disait tout à l'heure que par la suite on serait appelé – et c'est en soi son argument, semble-t-il, essentiel – à réglementer de manière différente et la radio et la télévision. Je n'en disconviens pas mais c'est précisément parce que votre commission a envisagé cette nécessité qu'elle a prévu que les législations d'application seront différentes pour tenir compte des conditions de la radio et de la télévision, de telle manière que le peuple conservera une complète liberté d'appréciation aussi bien en ce qui concerne l'une que l'autre.

Reste à savoir si cette manière de procéder est conforme ou non à la Constitution fédérale, si elle respecte ou ne respecte pas le principe de l'unité de la matière. Je suis moi-même partisan très convaincu du respect de l'unité de la matière et j'appuie en tous points ce que vient de dire notre rapporteur lorsqu'il a mis en évidence que ce n'était pas un principe à l'intention seulement de ceux qui font usage de leur droit d'initiative mais c'était un principe que le Parlement lui-même devait respecter.

Je crois cependant qu'en l'espèce, l'analogie est telle, du point de vue culturel ou technique, entre la radiodiffusion et la télévision, qu'on peut, sans violer le principe de l'unité de la matière, prévoir que l'une et l'autre seront réglementées par la Confédération et le prévoir dans le cadre d'un seul et même article constitutionnel.

Nous avons d'ailleurs d'autres exemples de semblables assimilations qu'on peut tirer de la Constitution fédérale. J'en cite un au hasard. Il s'agit notamment de l'article 36 qui prévoit que, dans toute la Suisse, les postes et télégraphes sont du domaine fédéral. Il y a incontestablement entre le domaine des postes et celui des télégraphes certaines divergences mais il y a tellement d'analogie qu'on n'a pas vu d'objections à ce que l'article conférant à la Confédération le droit d'intervenir soit un seul et même article constitutionnel.

Il faut aussi éviter de tomber dans l'exagération et de charger la Constitution inutilement de dispositions qui ne feraient que reprendre les unes après les autres les mêmes principes.

Je résume. Je ne crois pas qu'en soumettant au peuple l'article 36bis, nous l'empêchions de manifester sa volonté. Nous ne l'aménonons pas à se pro-

noncer en faveur de la télévision parce qu'il serait partisan de la radiodiffusion; le peuple exercera son droit de contrôle, s'il l'entend, lorsque seront élaborées des législations différentes qui tiendront compte des divergences. Pour ces motifs, je vous propose de voter l'entrée en matière.

Schmuki: Ich beantrage Ihnen Zustimmung zu der Fassung, wie sie aus den Beratungen der Kommission hervorgegangen ist. Die Frage, ob beim Rundspruch und Fernsehen die Einheit der Materie vorhanden sei, bildete Gegenstand einlässlicher Aussprache im Schosse der Kommission. Persönlich bin ich der Auffassung, dass, im Gegensatz zum Filmwesen, für den Rundspruch und das Fernsehen nur eine Generalkompetenz auf der Verfassungsstufe in Frage kommt. Die beschränkte Zahl der verfügbaren Wellenlängen bzw. Kanäle macht das akustische und visuelle Radio zur monopolistischen Institution. Dadurch aber wird es gemäss seiner Natur auch zur öffentlichen Angelegenheit. Die Kommission hat sich den Ausführungen, wie sie auf Seite 15 der Botschaft enthalten sind, in ihrer Mehrheit angeschlossen. Diese Ausführungen besagen eigentlich das gleiche, was ich soeben ausgeführt habe: Die Zusammenfassung von Rundspruch und Fernsehen in einem einzigen Artikel drängt sich schon aus der Wesensverwandtschaft und der praktischen Einheit der beiden Materien auf. Sie betreffen das gleiche technische Medium der Radiowellen. Die Einheit der Materie ist auch vorhanden wegen des gleichen Charakters und der gleichen Funktionen (Unterhaltung, Belehrung, Information, Erbauung usw.).

Wenn ich mich hier für die Vorlage einsetze, möchte ich feststellen, dass ich nicht Fernsehinteressent bin. Aber ich hatte seit einer Reihe von Monaten Gelegenheit, das Fernsehen wenigstens teilweise mitzuerleben. Man mag sich zum Fernsehen stellen wie man will, so ist doch festzustellen, dass eine rechtliche Ordnung wünschbar ist. Was die ganze rechtliche Ordnung der Gesetzgebung betrifft, schlägt Ihnen die Kommission getrennte Bundesgesetze vor. Sollte auf eine rechtliche Ordnung verzichtet werden oder sollte eine Verfassungskompetenz des Bundes abgelehnt werden, so würde das wohl nicht gleichbedeutend sein mit einem Verbot oder einer Verhinderung des Fernsehens. Es bestünde dann immer noch die Möglichkeit des Empfanges ausländischer Sender und hätte die Überfremdungsgefahr zur Folge, der wir ja seit Jahren unsere Aufmerksamkeit schenken.

Schliesslich möchte ich bemerken, dass die schweizerischen Versuchsbetriebe im Rahmen ihrer beschränkten Mittel doch bestrebt waren, gute Fernsehsendungen zu vermitteln, und ich kann mir nicht vorstellen, dass eine Volksbefragung, wenigstens in jenen Kreisen, welche die Institution kennen, zu einem negativen Resultat gelangen würde. Wir haben viele gute Fernsehsendungen von allgemeinem Interesse. Ich erwähne die sportlichen Veranstaltungen aller Art; ich erwähne die festlichen Anlässe von besonderem Interesse, die folkloristischen Darbietungen, die ausserordentlich interessanten naturwissenschaftlichen Übertragungen, beispielsweise aus dem Zürcher Zoo – die sympa-

thische Ansagerin des Fernsehstudios Bellerive Zürich möchte ich nur nebenbei erwähnen. (Heiterkeit.)

Herr Direktor Dr. Haas hat in der Kommission in bezug auf die technische Einheit der Materie – und damit wird sie nach meinem Dafürhalten auch zu einer rechtlichen Einheit – erklärt:

„Radio und Fernsehen bilden eine einheitliche Materie, wenn auch zuzugeben ist, dass beim Fernsehen die Entwicklung umgekehrt verläuft wie beim Film. Beim Film war zuerst das Bild, und erst später kam der Ton hinzu. Radio (UKW) und Fernsehen können mit dem gleichen Apparat empfangen werden. Für Radio und Fernsehen besteht das gleiche Urheberrecht. Bei beiden finden wir unter Umständen dieselben mitwirkenden Personen, dieselben Programmquellen usw. Die Gegner des Fernsehens sind meistens Personen, die das Fernsehen nicht kennen. Über das Fernsehen sollte man sich erst dann ein Urteil erlauben, wenn man das Fernsehprogramm längere Zeit verfolgt hat. Wir dürfen das Fernsehen nicht Privaten überlassen. Die Gefahr aus dem Ausland ist zu gross. Stellen Sie sich vor, welche Folgen hätten eintreten können, falls das Fernsehen schon zu Zeiten Hitlers bestanden hätte. Dazu kommt schliesslich die Möglichkeit der Weiterentwicklung des Fernsehens, die uns ebenfalls veranlassen sollte, für die Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlage einzutreten.“

Aus diesen Überlegungen – im Gegensatz zu meinem verehrten Nachbarn zur Rechten möchte ich auch auf die Einheit der Materie des Artikels 36 der Bundesverfassung (Post und Telegraph) hinweisen – komme ich zur Auffassung, dass es verantwortbar und vertretbar ist, dass Rundspruch und Fernsehen als Einheit der Materie auf der Verfassungsstufe behandelt werden.

Ich beantrage Ihnen, der Vorlage, wie sie aus den Beratungen der Kommission hervorgegangen ist, zuzustimmen.

Speiser: Der Antrag des Herrn Kollegen Stüssi entspricht sinngemäss einem Antrag, den ich in der Kommission gestellt habe, wo ich aber mit 3:6 Stimmen unterlegen bin. Es ist verständlich, dass ich jetzt, wo sich mir die Gelegenheit bietet, noch einmal für den Grundsatz der Trennung einzutreten, diese nicht verpassen werde.

Wir müssen in dieser Sache, speziell gegenüber denjenigen, die für eine Trennung auftreten, uns den Gedanken aus dem Kopf schlagen, das bedeute, dass sie gegen das Fernsehen eingestellt seien, ebensowenig wie wir den Anhängern einer Verkoppelung die Meinung zusprechen wollen, sie wollten diese Verkoppelung nur, um das Fernsehen gegen den Willen des Volkes in die Verfassung zu bringen. Ich glaube, wir dürfen bei uns allen voraussetzen, dass wir sachlich urteilen. Der Gedanke dieser Verkoppelung könnte sich aber sehr gut gegen die Sache selbst wenden, denn es wäre denkbar, dass einer sich im Volk sagt: „Das Radio haben wir nun seit 30 Jahren ohne besonderen Verfassungsartikel; das Fernsehen will ich nicht. Wenn ich nun die beiden Sachen in einem Artikel ablehne, so wird deshalb das Radio weitergehen wie bis jetzt!“

Die Einheit der Materie ist kein Postulat für einen Verfassungsartikel; das hat auch Herr Kollege Stüssi nicht behauptet. Aber genau die gleichen Gründe, die das Postulat der Einheit der Materie in einer Initiative begründen, die gelten ebenso für den Verfassungsartikel: Man wollte dem Volk die Möglichkeit geben, sich zu getrennten Fragen getrennt äussern zu können, und das Volk anerkennt die Einheit von Radio und Fernsehen heute nicht.

Die Annahme des Antrages Stüssi wird eine gewisse Verzögerung bringen. Obschon eine baldige verfassungsmässige Regelung erwünscht ist, wird diese Verzögerung doch nicht weittragend sein; wahrscheinlich wird es sich nur um eine Session handeln. Wir haben uns bis jetzt auf Artikel 36 gestützt, und dieser Artikel wird ja bleiben.

Noch ein weiterer Gedanke! Logischerweise sollte man eigentlich bei dieser Gelegenheit auch einen Artikel für das Telephon in die Verfassung bringen. Man hat bis jetzt das Telephon stillschweigend dem Telegraphen subsumiert. Man kann dies ebenso – und hat es bis jetzt getan – für das Radio tun. Es ist ganz interessant, sich die geschichtliche Entwicklung anzusehen. Die Bundesverfassung von 1848 sah zugunsten des Bundes ein Postregal vor. Bereits 1851 erging aber, gestützt auf diesen Artikel, das Bundesgesetz über die elektrische Telegraphie. Man hat also damals, ohne die Verfassung zu ändern, gesagt: Post schliesst Telegraphie in sich! Der Bund stellte sich auf den Standpunkt, sein ausschliessliches Recht zur Beförderung von Korrespondenz zwischen zwei Personen gelte auch für die telegraphische Korrespondenz. Diese Interpretation wurde durch die Bundesverfassung von 1874 sanktioniert, wo der Artikel 36 lapidar sagt: „Das Post- und Telegraphenwesen im ganzen Umfang der Eidgenossenschaft ist Bundessache.“ Nach der Erfindung des Telephons tauchte erneut die Frage auf, ob auch dessen Verwendung Bundessache sei. Bundesrat und Bundesversammlung gingen davon aus, es handle sich beim Telephon über Draht ebenfalls um eine Art der Übermittlung von Gedanken zwischen zwei voneinander entfernten Personen – das ist zweifellos richtig –; folglich falle das Telephon unter das Regal. Das war Telephon über Draht. Dasselbe geschah schliesslich beim Aufkommen der drahtlosen Telegraphie und der drahtlosen Telephonie. Für einen Einbezug der drahtlosen Nachrichtenübermittlung war für den Bund vor allem das Bestreben massgebend, den bisherigen Regalinhalt gegen Beeinträchtigung und Konkurrenz zu schützen.

Sie sehen also, wie man den einfachen Begriff des Postregals, wie er in der 1848er Verfassung enthalten war, sukzessive erweitert hat, bis man sich seiner bedienen konnte für das Radio und schliesslich bis heute für das Fernsehen.

Ich sehe also keine grosse Gefahr, wenn wir dem Antrag Stüssi folgen, die Sache zurückweisen und dann möglichst bald zwei getrennte Vorlagen bekommen.

M. Lepori, conseiller fédéral: Au nom du Conseil fédéral, je me rallie au texte tel qu'il a été rédigé par la commission du Conseil des Etats, modifications, adjonctions et suppressions comprises.

Je me suis profondément réjoui de ce débat. J'ai eu l'occasion d'entendre des choses que le représentant du Conseil fédéral n'attendait pas. Mais surtout, cela m'a intéressé de voir comment le débat, qui aujourd'hui déjà anime l'opinion publique, s'est reflété dans cette salle de façon vivante et en termes élevés.

Pour répondre à un reproche qui nous a été fait, je dirai qu'il n'a jamais été dans l'intention du Conseil fédéral de lier le sort de la télévision à celui de la radiodiffusion dans le but de sauver la première de ces institutions. J'ai eu, au contraire, personnellement quelques doutes sur la question de savoir si cette prétendue tactique n'aboutirait pas en définitive à fins contraires car j'ai pensé qu'on pourrait tirer, sur le plan politique, des arguments pour s'opposer à l'adoption de l'article constitutionnel si celui-ci englobait précisément les deux matières. J'affirme donc que nous sommes partis uniquement de considérations juridiques qui peuvent être discutées mais dont l'honnêteté ne peut être mise en doute.

Une autre remarque préliminaire:

Je n'aime pas les légendes. Or déjà maintenant s'en profile une selon laquelle le Conseil fédéral aurait promis deux articles constitutionnels. On cite à ce propos une phrase du discours que j'ai eu l'honneur de tenir devant vous au mois de juin 1955. Si nous examinons toutes les déclarations et tous les textes du Conseil fédéral, nous constatons que celui-ci a simplement promis de proposer une base constitutionnelle pour la télévision et la radiodiffusion. Il n'a jamais été question ni d'un seul article ni non plus de deux articles constitutionnels. Je ne veux pas me perdre dans les citations. Je n'en ferai qu'une seule. Dans le message du 8 mars 1955, le Conseil fédéral, examinant la situation juridique de la radiodiffusion et de la télévision, a fait cette déclaration: «Dans la période d'exploitation transitoire, c'est-à-dire jusqu'à fin 1957, il y aurait lieu d'ajouter à la Constitution un article donnant à la Confédération un pouvoir législatif suffisant dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision.»

La vérité est qu'à ce moment-là le problème de l'article unique ou des deux articles ne se posait pas. Le seul problème qui se posait était celui de savoir si une base constitutionnelle était nécessaire et si un projet devait être présenté à l'Assemblée fédérale et au peuple. Le Conseil fédéral a tenu parole: il a présenté un projet d'article constitutionnel qui traite aussi bien de la télévision que de la radiodiffusion et sur lequel le peuple sera appelé à exprimer sa volonté. De plus, grâce à la modification introduite par votre commission, le peuple sera aussi invité à se prononcer séparément sur la radiodiffusion et la télévision.

En réalité nous n'avons pas à discuter aujourd'hui d'un projet d'avenir puisque nous nous trouvons déjà dans une phase d'exécution. En effet, les Chambres fédérales, à diverses reprises, en 1952, 1954 et 1955, ont déjà légiféré, d'une manière imparfaite il est vrai, sur la télévision. Elles en ont accepté le principe. Nous devons, en somme, créer aujourd'hui les bases d'une institution déjà existante.

Si nous nous trouvions encore sur un terrain complètement vierge, c'est-à-dire si la télévision était encore un problème inédit, sans application pratique actuelle, la question de l'unité de la matière ne se poserait pas. Le problème, me semble-t-il, n'est pas un problème d'appréciation politique tel qu'on veut le voir parfois mais un problème exclusivement juridique. Il s'agit, en effet, de savoir si, vu les données de la Constitution, il est possible, ou admissible, ou bon de présenter un seul ou deux articles constitutionnels, et voilà soulevé le problème de l'unité de la matière. On en a déjà beaucoup parlé et on a déjà établi ici, qu'en stricte application de la Constitution fédérale, les modifications partielles introduites ou proposées par l'Assemblée fédérale n'y sont pas soumises puisque l'article 121, alinéa 3, de la Constitution, ne s'applique qu'aux initiatives populaires.

Si nous voulions donc vraiment être les tuteurs scrupuleux de la Constitution, nous pourrions dire que celle-ci n'exige pas que les articles constitutionnels proposés par l'Assemblée fédérale obéissent à la règle précitée. Je ne table absolument pas sur cet argument et j'ajoute qu'il existe des considérations supérieures, voire des considérations d'honnêteté politique qui doivent toujours nous inciter à rechercher l'unité de la matière lorsque c'est l'Assemblée fédérale qui pose au peuple une modification de la Constitution.

La question se ramène donc à savoir si cette unité de la matière existe vraiment en l'espèce. On a discuté longuement pour savoir en quoi elle consiste théoriquement. Vous savez que la théorie qui fait règle est avant tout celle de Burkhardt, lequel s'exprime ainsi: Il n'y a pas besoin, pour que l'exigence de l'unité de la matière soit remplie, que l'on ait «ein begrifflich-logischer Zusammenhang» car un «teleologisch-praktischer Zusammenhang», c'est-à-dire une connexion des parties entre elles et leur correspondance au tout, suffit. Si nous appliquons ces principes généraux, nous voyons que cette dépendance se révèle en l'espèce puisqu'il s'agit de réglementer un phénomène commun, c'est-à-dire la transmission de la pensée.

Il y a un instant, on a parlé dans cette salle de l'article 36 de la Constitution fédérale concernant la régie des postes et des télégraphes. En stricte logique – nous avons examiné ce problème – on pourrait admettre qu'un seul article constitutionnel, le numéro 36, suffirait à réglementer les postes, les télégraphes, les téléphones, la radio et la télévision et cela se justifierait pleinement puisque, au fond, cette unité fondamentale et foncière de la matière consisterait justement dans l'application de cet article à un phénomène commun: la transmission de la pensée. L'article 36 qui est de droit acquis, *jus receptum*, consacre cette unité des moyens de transmission de la pensée sous leur seul aspect technique, donnant, de ce fait, à la Confédération le pouvoir de légiférer sur tout ce qui a trait à l'appareillage technique des institutions de transmission. C'était là une considération un peu en marge de la discussion mais qui me paraissait pourtant utile.

Cette interprétation n'est pas discutée. Elle répond à la doctrine des grands maîtres du droit. Le simple fait que la question technique de la trans-

mission est réglée par un seul article de la Constitution, donne déjà, semble-t-il, la preuve que les deux matières – radio et télévision – sont intimement liées entre elles. Je rappelle brièvement les autres arguments en faveur de l'unité de la matière: la télévision et la radiodiffusion se servent des mêmes moyens, les ondes radioélectriques; elles ont les mêmes fonctions de divertissement, d'information, d'instruction et d'éducation. Ces techniques nouvelles entrées dans notre législation produisent les mêmes effets et poursuivent les mêmes buts. Sauf sur quelques points de détail, les problèmes pratiques soulevés s'identifient, qu'ils concernent les compétences cantonales, les droits d'auteur ou d'autres questions d'ordre juridique encore. Nous pouvons dire enfin que cette unité de la matière est illustrée par le fait que, dans les conventions internationales, les deux phénomènes sont réglés dans les mêmes actes. Les fréquences leur sont attribuées à tous deux dans l'annexe à la convention mondiale des radiotélécommunications signée à Atlantic-City en 1947. Quant à leur statut européen, il a été établi en 1952 à la conférence de Stockholm.

Il me semble vraiment que s'il existe jamais un cas où l'unité de la matière se vérifie, c'est bien celui-là.

Ce n'est pas le Conseil fédéral qui en veut faire une question de politique référendaire. Je pourrais au contraire retourner les arguments contre leurs auteurs et dire que c'est plutôt, je ne dis pas aux députés qui sont intervenus ce matin mais aux gens qui postulent la disjonction de l'article constitutionnel en deux articles que l'on pourrait attribuer une telle politique.

L'argument par lequel on prétend que l'on fait violence à l'électeur me semble dès lors vidé de son importance. L'électeur se trouve non pas devant deux phénomènes qu'il doit apprécier séparément mais devant ce seul et unique phénomène – qui peut être apprécié de façon divergente – de la diffusion moderne de la pensée au moyen des ondes radioélectriques. D'ailleurs, je n'ai pas l'impression qu'il y ait vraiment dans le peuple une insurrection, une indignation occasionnée par le fait qu'on lui soumet un article unique. Nous pouvons tabler à ce sujet sur l'enquête faite par le Conseil fédéral et le Département des postes et des chemins de fer auprès des cantons et des grandes organisations. Vous connaissez les chiffres: 23 cantons et demi-cantons se sont ralliés au projet du Conseil fédéral; 52 organisations ou institutions l'ont également approuvé, tandis que 19 d'entre elles seulement n'ont pas donné leur assentiment à la formule d'un article unique. On prétend que les cantons et organisations consultés ne se sont pas prononcés de façon explicite. C'est plutôt le contraire qui est vrai, étant donné la façon dont le problème leur a été posé. Nous avons soumis aux cantons et aux organisations non pas un problème générique mais le texte même d'un article et nous leur avons demandé, par une circulaire, de bien vouloir faire connaître leur avis sur ce texte et d'y ajouter, le cas échéant, des propositions éventuelles de complément ou de modification. Bien plus, dans un mémoire additif, nous avons attiré d'une façon particulière leur attention sur le fait que nous proposons un seul article. Prétendre que

les cantons et les organisations qui ne se sont pas exprimés n'ont pas manifesté d'opinion serait faire une entorse à la logique; bien au contraire, si l'on ne s'est pas exprimé, c'est parce que l'on ne trouvait rien à redire au projet présenté.

J'ai donc l'impression que l'opinion publique se rallierait assez volontiers à la solution d'un article unique et ceci, d'autant plus, à présent que la situation a été éclaircie par la commission qui a introduit la garantie des deux lois. Du fait que deux lois ont été proposées on a voulu induire ce matin qu'il aurait fallu aussi présenter deux articles constitutionnels. Je ne vois pas comment un telle conclusion pourrait se justifier. L'article constitutionnel pose le principe général; la loi posera les principes d'application. A vrai dire, on pourrait se limiter aussi à une seule loi mais le Conseil fédéral ne s'oppose pas à la proposition d'édicter deux lois séparées: avec l'expérience que nous possédons déjà et qui a été poussée assez loin, on constate que l'élaboration de deux lois se justifie pour deux raisons particulières. C'est d'abord celle du financement. La radio est financée. Elle possède 1,2 million d'auditeurs et enregistre des recettes suffisantes. En revanche, la télévision ne l'est pas. La deuxième raison a trait aux mesures de police. La réception publique des émissions de télévision pose la question de la compétence des cantons à édicter des mesures de police; un tel problème ne se pose pas à l'égard de la radiodiffusion.

La pensée des adversaires de la télévision présente quelques variantes. Selon certains, l'article constitutionnel ne devrait pas être voté parce qu'ils ne veulent pas que l'on s'engage à fournir de nouveaux subsides publics à la télévision. Je ferai remarquer sur ce point-là que le problème n'est pas touché par l'article constitutionnel. D'autres pensent qu'en repoussant cet article, on libérera complètement la Suisse du problème de la télévision. Ils se trompent sans doute. Qu'arrivera-t-il, en effet, si l'article constitutionnel était repoussé par le peuple? Le monopole technique restera à la Confédération en vertu de l'article 36 de la Constitution. Les Chambres auront toujours la possibilité de voter par voie de budget d'autres dépenses en faveur des installations techniques. De plus, les installations techniques existantes devront, de par la loi fédérale sur le service des postes, d'octobre 1924, être mises à la disposition du public. En ce qui concerne les programmes, la discussion peut encore surgir sur la question de savoir si l'absence d'un article constitutionnel donne à la Confédération la compétence d'intervenir dans le domaine de la télévision. C'est la considération qui a prévalu en 1952, en 1954 et en 1955. On a admis qu'il y a des fonctions auxquelles l'Etat ne peut se soustraire, comme cela a été le cas, par exemple, à propos du Ciné Journal Suisse. On pourrait donc encore en principe se référer à cette pratique pour continuer sous une forme ou sous une autre à régler la télévision dans le domaine des programmes. C'est le moment de rappeler aussi qu'un vote négatif ne saurait signifier que l'on s'interdirait pour toujours de s'occuper de télévision. Quelle est la situation, en effet? On l'a dit dans cette salle. La télévision est là. Elle comprend déjà 17 000 abonnés. C'est un nombre qui

croît lentement mais qui croît. Les installations des postes, télégraphes et téléphones nous ont coûté des millions. La télévision étrangère déborde nos frontières: la télévision italienne au Tessin et même – fait curieux – en Suisse romande, la télévision allemande et, en quelques endroits, la télévision française. Nous serons donc bien obligés, sous la pression des circonstances combien plus puissantes que les arguments, d'organiser cette télévision et de lui donner un caractère suisse. Nous devons, probablement, accorder des concessions à des organisations privées car nous nous trouverons en présence du même phénomène que celui qui fut constaté en 1930 à propos de la radiodiffusion. Nous verrons surgir de toutes parts des institutions auxquelles le capital étranger s'intéressera peut-être. La question de la réclame apparaîtra sous une forme aiguë. Bref, il ne sera pas possible de contrecarrer la marche de la télévision.

Renonçant à m'étendre davantage sur cette argumentation, je conclus en vous priant de voter l'entrée en matière et de repousser la proposition qui vous est faite par M. Stüssi.

Si j'étais machiavélique, je pourrais peut-être adhérer à la solution d'un renvoi au Conseil fédéral, qui, si l'on tenait compte des indications de M. Stüssi et malgré les appréciations très optimistes de M. Speiser, signifierait un réexamen de toute la question.

Nous arriverions peut-être assez rapidement à mettre sur pied le statut de la radiodiffusion. La télévision nous obligerait, en revanche, à tenir compte de toutes les expériences dont on vous a parlé avec tant d'éloquence, de tous les aspects particuliers du problème, de tous les développements futurs, tant et si bien que nous ne parviendrions pas facilement à vous présenter dans le laps de temps utile un projet de texte constitutionnel adéquat et que nous en serions réduits alors, dans l'intervalle, à prolonger le régime actuel qui nous permet d'avoir recours à des mesures démunies de base constitutionnelle précise.

Stüssi: Es würde mir nicht schwer fallen, auf die von Herrn Bundesrat Lepori vorgebrachten Argumente zu antworten. Ich will jedoch die Eintretensdebatte nicht verlängern, sondern mich mit einer einzigen Bemerkung begnügen. Der Departementschef hat sich über meine einleitenden Bemerkungen ungehalten gezeigt. Dazu möchte ich festgestellt haben, dass ich nicht behauptete, der Bundesrat habe zwei verschiedene Artikel versprochen, sondern ich habe mich mit der Feststellung begnügt, der Bundesrat habe wiederholt erklärt, dem Volke werde Gelegenheit gegeben, sich über die Einführung des Fernsehens auszusprechen. Meine Auffassung ging dahin, dass dieser gekoppelte Artikel die Möglichkeit absolut ausschliesse, dass sich das Volk wirklich über das Fernsehen aussprechen kann. Es genügt meines Erachtens nicht, dass Herr Bundesrat Lepori versichert, der Bundesrat hätte nicht die Absicht, dem Volk die Meinungsäußerung zu verwehren. Es fragt sich vielmehr, ob nach der Vorlage für den Stimmenden ohne weiteres die Möglichkeit enthalten ist, sich über das Televisionsproblem besonders auszusprechen. Wenn dem Volk diese Möglichkeit nicht durch eine gesonderte Frage-

stellung gegeben ist, kann doch wahrlich nicht behauptet werden, man hätte nicht die Absicht, dem Volk irgendwie seine Rechte zu nehmen. Täuschen Sie sich nicht! Das Volk wird dieses Vorgehen anders deuten. Für das Volk gibt es nicht ein gemeinsames Phänomen, sondern es betrachtet Rundspruch und Fernsehen als zwei verschiedene Materien. Diese Verschiedenheit wird dazu führen, dass das Volk sich um das Recht der freien Stimmabgabe geprellt sieht. Das wird das Fazit sein, wenn auf diese Vorlage eingetreten wird. Um die sehr ungünstige Auswirkung eines solchen Vorgehens zu verhindern, habe ich meinen Antrag gestellt. Auf meine Feststellung, dass durch getrennte Vorlagen keine Beeinträchtigung in der Erledigung der Angelegenheit entstehen würde, ist mir nicht geantwortet worden. Wenn das Resultat mit zwei gesonderten Artikeln ebenso gut erzielt werden und damit der Vorwurf vermieden werden kann, dass man dem Volke die Gelegenheit, sich klar auszusprechen, verwehren wolle, finde ich, ist das Grund genug, sich reiflich zu überlegen, ob man nicht besser den von mir vorgeschlagenen Weg wählt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission

(Eintreten) 25 Stimmen

Für den Antrag Stüssi (Nichteintreten) 5 Stimmen

Abschnittsweise Beratung – Discussion des chapitres

Titel und Ingress

Abschnitt I, Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Titre et préambule

chapitre I, préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adoptés

Art. 36 bis, Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Art. 36 bis, al. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

M. Bossi, rapporteur: Le premier alinéa n'a pas été modifié par la commission. Celle-ci vous propose d'adopter le texte du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

Art. 36 bis, Abs. 2

Antrag der Kommission

Der Bund erlässt über jedes dieser Gebiete ein besonderes Gesetz.

Art. 36 bis, al. 2

Proposition de la commission

La Confédération édictera sur chacune de ces matières une loi particulière.

M. **Bossi**, rapporteur: Le texte proposé par le Conseil fédéral a été remplacé par la phrase suivante:

«La Confédération édictera pour chacune de ces matières une loi particulière».

Schoch: Ich glaube, man kann sich doch fragen, ob die Bestimmung: „Der Bund erlässt über jedes dieser Gebiete ein besonderes Gesetz“, wirklich in die Verfassung hineingehöre. Es handelt sich nur um das Procedere bei der Ausführungsgesetzgebung. Meines Erachtens geht es zu weit, nur aus abstimmungspolitischen Gründen in die Verfassung eine solche Bestimmung aufzunehmen, die doch kein Verfassungsrecht darstellt und daher nicht in die Verfassung gehört. Die Räte können den Willen haben und haben diesen offenbar, die beiden Gebiete, Fernsehen und Radio, in verschiedenen Gesetzen zu regeln, aber dass das ein Verfassungsgrundsatz sein soll, der für immer in unserer Bundesverfassung zu stehen hätte, kann ich nicht verstehen. Ich beantrage Ihnen, diese Bestimmung nicht in die Verfassung aufzunehmen, aber dann doch zwei Gesetze zu erlassen. Es ist durchaus in Ordnung, auch wenn wir nur einen Verfassungsartikel aufstellen, der ausdrücklich das Fernsehen und den Rundspruch nennt, dann zwei Gesetze zu machen.

Ich beantrage Ihnen also, den Absatz 2 zu streichen.

Speiser: Ich bitte den Antrag Schoch abzulehnen. Wenn Sie diese Bestimmung streichen, ist die Vorlage vor dem Volke ausserordentlich gefährdet, denn auch solche, die für zwei separate Artikel aufgetreten sind, liessen sich zum Teil überzeugen, dass es genügt, die Verpflichtung festzulegen, dass zwei verschiedene Gesetze zu erlassen sind. Wenn diese Gewähr nicht bestünde, hätte das Volk eben nicht die Sicherheit, sich über das Fernsehen aussprechen zu können, also auch nicht auf dem Weg des Gesetzesreferendums. Sie würden meines Erachtens den Verfassungsartikel gefährden, wenn Sie den Absatz 2 eliminieren würden.

Abstimmung - Vote

Für den Antrag der Kommission	21 Stimmen
Für den Antrag Schoch	6 Stimmen

Art. 36 bis, Abs. 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

(Die Änderung betrifft nur den französischen Text.)

Art. 36 bis, al. 3

Proposition de la commission

La Confédération charge du service des programmes une ou plusieurs institutions de droit public ou privé. Les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population ainsi que des diverses régions linguistiques doivent être pris équitablement en considération.

M. **Bossi**, rapporteur: A l'alinéa 3, il n'y a pas de modification du texte allemand. Seul le texte français est modifié. Au lieu de: «Elle veille à ce que les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population, ainsi que des diverses régions linguistiques soient pris équitablement en considération», nous proposons: «Les besoins spirituels et culturels des cantons, comme aussi ceux des différentes parties du pays, des divers milieux de la population ainsi que des diverses régions linguistiques doivent être pris équitablement en considération.»

Je le répète, cette modification ne concerne que le texte français qui est ainsi mis en corrélation avec le texte allemand.

von Moos: Wenn zu Absatz 1 des vorliegenden Verfassungsartikels zu bemerken gewesen wäre, dass die Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem Gebiet des Rundspruches und Fernsehens im Gegensatz zu dem, was auf Seite 15 der Botschaft ausgeführt wird, keineswegs eine unbeschränkte ist, sondern ausdrücklich nur innerhalb der in den übrigen Bestimmungen der Verfassung gezogenen Schranken Bestand haben kann, so ist andererseits zu untersuchen, wo und wie diese Schranken überhaupt gestellt werden müssen. Der Herr Kommissionspräsident hat darüber soeben einige Ausführungen gemacht. Ich glaube, zu diesem Punkt noch einige Worte beifügen zu dürfen:

Die heute geltende, der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft am 13. Oktober 1953 erteilte Konzession enthält im Kapitel über den Programmdienst gewisse Richtlinien, nämlich des Sinnes und Inhaltes, dass die von den Konzessionsnehmern verbreiteten Programme dem Interesse des Landes dienen, die nationale Einheit und Zusammengehörigkeit stärken, die geistigen und kulturellen Werte des Landes wahren und fördern, zur geistigen, kulturellen, sittlichen und staatsbürgerlichen Erziehung und Bildung der Hörer beitragen und ihre Wünsche nach Information und Bildung erfüllen sollen. Von den Kurzwellensendungen wird überdies verlangt, sie sollen die Verbindung zwischen den Auslandschweizern und der Heimat enger gestalten und die Geltung der Schweiz im Ausland fördern. Das klingt wie die feierliche Kadenz einer Eidesformel.

Es liegt mir daran, in dieser Beziehung zwei Dinge festzuhalten: Einmal verdienen die Schweizerische Rundspruchgesellschaft und die einzelnen Studios – ich denke dabei an bestimmte Persönlichkeiten – die Anerkennung des Schweizervolkes und seiner Vertreter für die Art, wie sie in den gar nicht leichten Zeiten, die uns noch in Erinnerung sind, nicht bloss schweizerische Eigenart verteidigt und hochgehalten, sondern wie sie Unwägbares und Unmessbares, aber immerhin vermutlich Wesentliches zur Erhaltung und Stärkung der eidgenössischen Widerstandskraft beigetragen haben. Das verdient sicherlich unsere Anerkennung und unsern Dank.

Ein Zweites: Ich habe keinen Anlass, daran zu zweifeln, dass auch in Zukunft in ähnlichen geistigen und politischen Lagen in gleicher Art und Weise beim Rundspruch (und hoffentlich auch bei der

Television) das hohe Interesse des Landes Ziel und Richtschnur des der Öffentlichkeit vermittelten Dienstes bleiben wird. In der Botschaft wird auf den Grundsatz der Rundspruchfreiheit hingewiesen. Er komme zum Ausdruck in dem staatlich unabhängigen Aufbau des Programmdienstes. Es bestehe ein wesentlicher Unterschied zur Pressefreiheit, die absoluter gefasst werden könne. Darüber könnte man nun lange meditieren und diskutieren. Die Pressefreiheit, wie sie in unserer Bundesverfassung anerkannt ist, ist nach Burckhardt „im Gegensatz zu staatlicher Gewalt gesetzt, sei es der Zivil- oder Strafgesetzgebung, sei es der Pressepolizei“. Nun ist es richtig, dass bei der Schaffung der Verfassungsgrundlage auch beim Rundspruch und beim Fernsehen (beim Rundspruch, wo die bisher gemachten Erfahrungen zur Anerkennung der bisher eingenommenen geistigen Haltung veranlassen, und bei der Television, wo wir noch keine derartigen Erfahrungen sammeln konnten) der unabhängige Auftrag des Programmdienstes unterstrichen wird. Das ist durchaus in Ordnung. Unabhängig von der staatlichen Polizei, heisst aber nicht unabhängig von der Verpflichtung, jederzeit und besonders in schwierigen Zeitläufen vor allem das Landesinteresse hochzuhalten und wahrzunehmen. Auch wenn dies im Texte des Absatzes 3 unseres Verfassungsartikels nicht gesagt wird, ist festzustellen, dass auch bei Betonung der Freiheit und Unabhängigkeit des Programmdienstes immer dann, wenn das von den Bundesbehörden wahrzunehmende Landesinteresse in Frage steht, dieses Landesinteresse und dessen Wahrung im einzelnen Falle den Vorrang beanspruchen müssen. Also auch dann, wenn im Wortlaut des Verfassungsartikels davon nicht die Rede ist, haben die Behörden des Bundes nach meiner Auffassung das Landesinteresse wahrzunehmen und dürfen sie, fern dem Versuch einer staatlichen Beeinflussung des Programmdienstes, diesen Programmdienst nur mit diesem selbstverständlichen Vorbehalt den im Text genannten Institutionen zur freien Ausführung übertragen. Umgekehrt wird die Vermutung immer dann, wenn das Landesinteresse nicht in Frage steht, für die Freiheit des Rundspruches und des Fernsehens sprechen. Wenn daher in diesem Absatz 3 von den „geistigen und kulturellen Bedürfnissen der Kantone sowie der verschiedenen Landesteile, Bevölkerungskreise und Sprachgebiete“ und von deren angemessener Berücksichtigung die Rede ist, so ist das als notwendige Auflage zu begrüssen und zu unterstreichen. Dabei ist es aber selbstverständlich, dass das Wohl und das gesamte Interesse des Vaterlandes nicht etwa bloss angemessen zu berücksichtigen sind, sondern in erster Linie hochzuhalten und unter Umständen von den Behörden wahrzunehmen sein werden.

Schoch: Entschuldigen Sie, wenn ich noch einen kleinen Antrag redaktioneller Art stelle. In Absatz 2 heisst es: „Mit dem Programmdienst betraut der Bund eine oder mehrere Institutionen ...“. Nach meiner Meinung stellt der Ausdruck „Programmdienst“ in einem Verfassungsartikel einen sprachlichen Fremdkörper dar. Es handelt sich hier offenbar um eine Wortprägung, wie sie in der Verwaltung geschaffen wurde. Dieser Ausdruck mag in der Ver-

waltung oder in einem Gesetz am Platz sein, aber er gehört nach meiner Meinung nicht in die Verfassung. Die Verfassung muss meines Erachtens eine einfachere, weniger technisierte Sprache führen, als sie in der Verwaltung üblich und angezeigt ist. Ich beantrage Ihnen daher, einfacher und verständlicher zu sagen: „Mit der Aufstellung und Ausführung der Programme betraut der Bund ...“ (statt „des Programmdienstes“). Ich glaube, damit wäre auch umschrieben, was gemeint ist, wenn man dann diese Aufgaben in der Verwaltung und im Ausführungsgesetz als „Programmdienst“ bezeichnete.

M. Bossi, rapporteur: Je comprends la proposition qui vient d'être présentée par M. Schoch et personnellement je puis dire mon opinion en signalant que je puis me rallier à cette proposition. Je ne peux cependant toutefois pas parler au nom de la commission qui n'a pas examiné cette proposition.

Präsident: Der Antrag Schoch wird nicht bekämpft, er ist somit angenommen.

Angenommen – Adopté

Art. 36bis, Abs. 4

Antrag der Kommission

Die Kantone sind zuständig, Vorschriften über den öffentlichen Empfang von Rundspruch- und Fernsehsendungen zu erlassen.

Art. 36bis, al. 4

Proposition de la commission

Les cantons sont compétents pour édicter des prescriptions concernant la réception publique des émissions de radiodiffusion et de télévision.

M. Bossi, rapporteur: En ce qui concerne l'alinéa 4, je n'ai rien à ajouter à ce que j'ai déjà dit dans mon rapport. Cet alinéa prévoit que les cantons sont compétents pour édicter des prescriptions concernant la réception publique des émissions de radiodiffusion et de télévision.

Angenommen – Adopté

Abschnitt II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

Chapitre II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Angenommen – Adopté

'Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlusentwurfes 27 Stimmen
Dagegen 3 Stimmen

An den Nationalrat – Au Conseil national

Randspruch und Fernsehen. Verfassungsartikel

Radio et télévision. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	III
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	27.09.1956
Date	
Data	
Seite	227-241
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 172

Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung.

Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale.

Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Unsere Kommission beantragt Ihnen nunmehr mit 6 Stimmen gegen eine, dem Beschluss des Nationalrates zuzustimmen, also für 1939 und früher auf 75% zu gehen. Für die Jahre 1940–1945 bestehen keine Differenzen mehr, das heisst es ist in beiden Räten der Antrag des Bundesrates zum Beschluss erhoben worden.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

7251. Frostgeschädigte Reb- und Obstbauern. Ausserordentliche Hilfe Vignerons et arboriculteurs victimes du gel. Aide extraordinaire

Siehe Seite 264 hiervor – Voir page 264 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 20. Dezember 1956
Décision du Conseil national du 20 décembre 1956

*Art. 4, Abs. 1
(Dringlichkeitsklausel)*

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates.

*Art. 4, al. 1
(Clause d'urgence)*

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission 28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Das absolute Mehr ist erreicht. – La majorité absolue est acquise.

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 28 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

7190. Alters- und Hinterlassenenversicherung. 4. Revision des Bundesgesetzes Assurance vieillesse et survivants. 4^e revision de la loi

Siehe Seite 310 hiervor — Voir page 310 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 12. Dezember 1956
Décision du Conseil national du 12 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Gesetzentwurfes 29 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

7185. Rundspruch und Fernsehen. Verfassungsartikel Radio et télévision. Article constitutionnel

Siehe Seite 227 hiervor – Voir page 227 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 17. Dezember 1956
Décision du Conseil national du 17 décembre 1956

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlussesentwurfes 32 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Vormittagssitzung vom 21. Dezember 1956 Séance du 21 décembre 1956, matin

Vorsitz – Présidence: Herr Schoch

7152. Zivilschutz. Verfassungsartikel Protection civile. Article constitutionnel

Siehe Seite 211 hiervor – Voir page 211 ci-devant

Beschluss des Nationalrates vom 19. Dezember 1956
Décision du Conseil national du 19 décembre 1956

*Differenzen – Divergences
Titel*

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Titre

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Herr Vizepräsident Stähli übernimmt den Vorsitz.

Schoch, Berichterstatter: In dieser Vorlage bestehen hauptsächlich Differenzen redaktioneller Art. Im Titel des französischen Textes hat der Nationalrat beschlossen statt: „protection des civils“ – „protection civile“ zu sagen. Die Kommission stimmt zu.

Angenommen – Adopté

*Art. 22bis
Abs. 1*

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates.

Al. 1

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national.

Schoch, Berichterstatter: Hier lautete die frühere Fassung: „Die Gesetzgebung über den Zivilschutz der Bevölkerung gegen die Auswirkungen von

Rundspruch und Fernsehen. Verfassungsartikel

Radio et télévision. Article constitutionnel

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1956
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Wintersession
Session	Session d'hiver
Sessione	Sessione invernale
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	7185
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	20.12.1956
Date	
Data	
Seite	334-334
Page	
Pagina	
Ref. No	20 036 260