

81.040

Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel)

Constitution fédérale

(article sur la radio et la télévision)

**Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale**

**Verhandlungen des Nationalrates und des Ständerates
Délibérations du Conseil national et du Conseil des Etats**



**DOKUMENTATIONSDIENST DER BUNDESVERSAMMLUNG
SERVICE DE DOCUMENTATION DE L'ASSEMBLÉE FÉDÉRALE**

INHALTSVERZEICHNIS

	<u>Seiten</u>
A. Uebersicht über die Verhandlungen	II
B. Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen	III
C. Rednerliste	IX
D. Schwerpunkte der Diskussion	X
E. Verhandlungen des Ständerates	1 - 22
F. Verhandlungen des Nationalrates	23 - 56
G. Differenzen: -Ständerat	57 - 66
-Nationalrat	67 - 70
H. Schlussabstimmungen	71 - 73

TABLE DES MATIERES

	<u>Pages</u>
A. Résumé des délibérations	II
B. Résumé détaillé des délibérations	III
C. Liste des orateurs	IX
D. Eléments essentiels du débat	X
E. Délibérations du Conseil des Etats	1 - 22
F. Délibérations du Conseil national	23 - 56
G. Divergences: -Conseil des Etats	57 - 66
-Conseil national	67 - 70
H. Votes finals	71 - 73

3.10.1984 Mü/sb

A. Uebersicht über die Verhandlungen
Résumé des délibérations

× 118/81.040 é Constitution fédérale (article sur la radio et la télévision)

Message et projet d'arrêté du 1^{er} juin 1981 (FF II, 849) concernant l'article constitutionnel sur la radio et la télévision.

N *Koller Arnold*, Aubry, Borel, Bremi, Butty, Cevey, Chopard, Cincera, Coutau, Eppenberger-Nesslau, Fankhauser, Flubacher, Hess, Hofmann, Keller, Leuenberger Ernst, Lüchinger, Morf, Müller-Argovie, Nebiker, Oehler, Ott, Petitpierre, Robbiani, Sager, Schüle, Stappung, Widmer, Zbinden (29)

E *Hefli*, Affolter, Aubert, Binder, Brahier, Bürgi, Cavelti, Dreyer, Lauber, Meylan, Miville, Muheim, Piller, Schaffter, Stucki (15)

1983 3 février. Décision du Conseil des Etats modifiant le projet du Conseil fédéral.

1983 4 octobre. Décision du Conseil national avec des divergences.

1984 12 mars. Décision du Conseil des Etats: Maintenir.

1984 19 mars. Décision du Conseil national: Adhésion.

1984 23 mars. Décision du Conseil des Etats: L'arrêté est adopté en votation finale.

1984 23 mars. Décision du Conseil national: L'arrêté est adopté en votation finale.

Feuille fédérale I, 898

× 118/81.040 s Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel)

Botschaft und Beschlussesentwurf vom 1. Juni 1981 (BBl II, 885) über den Radio- und Fernsehartikel.

N *Koller Arnold*, Aubry, Borel, Bremi, Butty, Cevey, Chopard, Cincera, Coutau, Eppenberger-Nesslau, Fankhauser, Flubacher, Hess, Hofmann, Keller, Leuenberger Ernst, Lüchinger, Morf, Müller-Aargau, Nebiker, Oehler, Ott, Petitpierre, Robbiani, Sager, Schüle, Stappung, Widmer, Zbinden (29)

S *Hefli*, Affolter, Aubert, Binder, Brahier, Bürgi, Cavelti, Dreyer, Lauber, Meylan, Miville, Muheim, Piller, Schaffter, Stucki (15)

1983 3. Februar. Beschluss des Ständerates abweichend vom Entwurf des Bundesrates.

1983 4. Oktober. Beschluss des Nationalrates abweichend vom Beschluss des Ständerates.

1984 12. März. Beschluss des Ständerates abweichend vom Beschluss des Nationalrates.

1984 19. März. Beschluss des Nationalrates: Zustimmung.

1984 23. März. Beschluss des Ständerates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

1984 23. März. Beschluss des Nationalrates: Der Bundesbeschluss wird in der Schlussabstimmung angenommen.

Bundesblatt I, 891

B. Detaillierte Uebersicht über die Verhandlungen
Résumé détaillé des délibérations

		<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
1.	<u>Ständerat</u>	<u>Conseil des Etats</u>
.1	<u>Eintretensdebatte</u>	<u>Débat sur l'entrée en matière</u> 3
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 3
	Hefti, <u>Berichterstatter</u>	3
	Muheim	5
	Stucki	6
	Piller	7
	Affolter	8
	Guntern	9
	Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	10
.2	<u>Detailberatung</u>	<u>Discussion par articles</u> 12
	Titel und Ingress, Ziff. I Ingress	Titre et préambule ch. I préambule 12
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 12
	Hefti, <u>Berichterstatter</u>	12
	Art. 55bis Abs. 1	Art. 55bis al.1 12
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 12
	Hefti, <u>Berichterstatter</u>	12
	Art. 55bis Abs. 2	Art. 55bis al. 2 13
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 13
	Mehrheit	Majorité 13
	Minderheit I	Minorité I 13
	Minderheit II	Minorité II 13
	Hefti, <u>Berichterstatter</u>	13
	Aubert	(minorité) 14
	Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	14
	Miville	14
	Hefti, <u>Berichterstatter</u>	15
	Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	15
	Aubert	16
	Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	16
	Abstimmung	Vote 16

Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		16
Abstimmung	Vote	16
Muheim		16
Gadient		17
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		17
Hefti, <u>Berichterstatter</u>		19
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		19
Hefti, <u>Berichterstatter</u>		19
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		19
Abstimmung	Vote	19
Art. 55bis Abs. 3	Art. 55bis al. 3	19
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	19
Mehrheit	Majorité	19
Minderheit I	Minorité I	19
Minderheit II	Minorité II	19
Hefti, <u>Berichterstatter</u>		19
Guntern (Minderheit I)		20
Muheim		20
Affolter		20
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		21
Hefti, <u>Berichterstatter</u>		21
Abstimmung	Vote	21
Art. 55bis Abs. 4	Art. 55bis al. 4	21
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	21
Mehrheit	Majorité	21
Minderheit	Minorité	21
Antrag der Minderheit II	Proposition de la minorité II	21
Affolter (Minderheit II)		22
Hefti, <u>Berichterstatter</u>		22
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		22
Abstimmung	Vote	22
Ziff. II	Ch. II	22
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	22
GesamtAbstimmung	Vote sur l'ensemble	22

		<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
2.	<u>Nationalrat</u>	<u>Conseil national</u>
.1	<u>Eintretensdebatte</u>	<u>Débat sur l'entrée en matière</u> 25
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 25
	Koller Arnold, <u>Berichterstatter</u>	25
	Coutau	<u>rapporteur</u> 26
	<u>Fraktionssprecher:</u>	<u>rapporteurs des groupes:</u>
	Bremi (FdP)	(PRD) 29
	Zbinden (CVP)	(PDC) 30
	Gerwig (SP)	(PS) 31
	Hofmann (SVP)	(UDC) 32
	Magnin (PdA-PSA-POCH)	(PdT-PSA-POCH) 33
	Müller-Aargau (CdU-EVP)	(AdI-PEP) 33
	<u>Einzel Sprecher:</u>	<u>orateurs s'exprimant à titre</u> <u>individuel:</u>
	Schüle	34
	Aubry	35
	Borel	35
	Nebiker	36
	Jaggi	36
	Lüchinger	37
	Widmer	37
	Reimann	37
	Koller Arnold, <u>Berichterstatter</u>	38
	Coutau	<u>rapporteur</u> 38
	Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	38
	<u>Detailberatung</u>	<u>Discussion par articles</u> 41
	Titel und Ingress, Ziff.I Ingress	Titre et préambule, ch.I préambule 41
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 41
	Art. 55bis Abs. I	Art. 55bis al. I 41
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 41
	Art. 55bis Abs. 2	Art. 55bis al. 2 41
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission 41
	Mehrheit	Majorité 41
	Minderheit I	Minorité I 41
	Minderheit II	Minorité II 41
	Minderheit III	Minorité III 41

Antrag Aubry	Proposition Aubry	41
Antrag Petitpierre	Proposition Petitpierre	41
Koller Arnold, <u>Berichterstatter</u>		41
Coutau	<u>rapporteur</u>	42
Schüle, Minderheit I		42
Müller-Aargau, Minderheit II		43
Borel	minorité III	44
Aubry		44
Petitpierre		45
Nebiker		45
Gerwig		47
Martignoni		48
Zbinden		48
Ott		48
Barchi		49
Koller Arnold, <u>Berichterstatter</u>		49
Coutau	<u>rapporteur</u>	50
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		51
Schüle		52
Abs. 3a	al. 3a	52
Abstimmung	Vote	52
Abs. 2	al. 2	52
Abstimmung	Vote	52
Art. 55 Abs. 3	Art. 55 al. 3	52/53
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	52/53
Mehrheit	Majorité	52/53
Minderheit	Minorité	52/53
Koller Arnold, <u>Berichterstatter</u>		53
Coutau	<u>rapporteur</u>	53
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		53
Art. 55bis Abs. 3bis	Art. 55bis al. 3bis	53
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	53
Koller Arnold, <u>Berichterstatter</u>		53
Coutau	<u>rapporteur</u>	53
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		53
Art. 55bis Abs. 4	Art. 55bis al. 4	53
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	53
Mehrheit	Majorité	53
Minderheit	Minorité	53
Koller Arnold, <u>Berichterstatter</u>		53
Coutau	<u>rapporteur</u>	54
Müller-Aargau (Minderheit)		54
Hofmann		54
Cavadini		54
Koller Arnold, <u>Berichterstatter</u>		54

		<u>Seiten</u> <u>Pages</u>
Coutau	<u>rapporteur</u>	55
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		55
Abstimmung	Vote	55
Ziff. II	Ch. II	55
Antrag der Kommission	Proposition de la commission	55
Gesamtabstimmung	Vote de l'ensemble	55

3.	<u>Differenzen</u>	<u>Divergences</u>	
.1	<u>Ständerat</u>	<u>Conseil des Etats</u>	
	Art. 55bis Abs. 2	Art. 55bis al. 2	59
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission	59
	Mehrheit	Majorité	59
	Minderheit	Minorité	59
	Hefti, <u>Berichterstatter</u>		59
	Cavelty, Minderheit		60
	Dreyer		61
	Stucki		61
	Aubert		61
	Affolter		62
	Muheim		63
	Binder		63
	Masoni		64
	Hefti, <u>Berichterstatter</u>		64
	Cavelty, Minderheit		64
	Miville		64
	Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		64
	Abstimmung	Vote	65
	Art. 55bis Abs. 3	Art. 55bis al. 3	65
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission	65
	Hefti, <u>Berichterstatter</u>		65
	Piller		65
	Hefti, <u>Berichterstatter</u>		66
	Schlumpf, <u>Bundesrat</u>		66
	Abstimmung	Vote	66
	Art. 55 Abs. 3bis	Art. 55 al. 3bis	66
	Hefti, <u>Berichterstatter</u>		66
.2	<u>Nationalrat</u>	<u>Conseil national</u>	69
	Art. 55bis Abs. 2 und 3	Art. 55bis al. 2 et 3	69
	Antrag der Kommission	Proposition de la commission	69
	Koller Arnold, <u>Berichterstatter</u>		69
	Coutau	<u>rapporteur</u>	69
4.	<u>Schlussabstimmungen</u>	<u>Vote finals</u>	71

C. Rednerliste - Liste des orateurs

1. Ständerat - Conseil des Etats

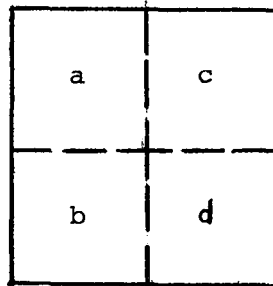
Affolter	8,20,22,62
Aubert	14,16,61
Binder	63
Cavelty	60,64
Dreyer	61
Gadient	17
Guntern	9,20
Hefti, <u>Berichterstatter</u>	3,12,13,15,19,21,22,59,64,65,66
Masoni	64
Miville	14,64
Muheim	5,16,20,63
Piller	7,65
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	10,14,15,16,17,19,21,22,64,66
Stucki	6,61

2. Nationalrat - Conseil national

Aubry	35,44
Barchi	49
Borel	35,44
Bremi	29
Cavadini	54
Coutau <u>rappporteur</u>	26,38,42,50,53,54,55,69
Gerwig	31,47
Hofmann	32,54
Jaggi	36
Koller Arnold, <u>Berichterstatter</u>	25,38,41,49,53,54,69
Lüchinger	37
Magnin	33
Martignoni	48
Müller-Aargau	33,43,54
Nebiker	36,45
Ott	48
Petitpierre	45
Reimann	37
Schlumpf, <u>Bundesrat</u>	38,51,53,55
Schüle	34,42,52
Widmer	37
Zbinden	30,48

D. Schwerpunkte der Diskussion
Eléments essentiels du débat

Seitenunterteilung
Répartition des pages



1. Allgemeines

Généralités

- Notwendigkeit eines Verfassungsartikels
Nécessité d'un article constitutionnel 5b, 5d, 9d, 10b, 10c, 25c, 27a, 27b, 28d, 29c, 30b, 31c, 36d, 40c
- Volksabstimmungen von 1957 und 1976
Votation populaires de 1957 et 1976 6d, 7c, 9b, 9d, 12d, 29a, 30b, 31b, 33c, 36a
- Gesellschaftliche Bedeutung der elektronischen Medien
Portée sociale des media électroniques 4b, 5d, 6a, 6d, 7b, 10d, 25b, 27a, 34a, 34b, 34d, 35b
- Technische Entwicklung im Bereich der elektronischen Medien
Développement technique dans le domaine des media électroniques 25b, 27b, 29b, 30b, 34a
- Jüngste Entscheide im Bereich der elektronischen Medien
Décisions récentes dans le domaine des media électroniques 25d, 27b, 29c, 33c, 36c, 37d, 39b
- Medien-Gesamtkonzeption
Conception globale des media 4d, 6d, 10b, 26a, 34a, 36d, 39b
- Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)
Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR) 4c, 7b, 28d, 29b, 30b, 30d, 32b, 32d, 34c, 34d, 35a, 37a, 37c, 42b, 45c, 47b

2. Verfassungsartikel - Article constitutionnel

- Kompetenzartikel
Article de compétence 5b, 5c, 6a, 8b-9c, 10d, 13a, 22a, 26a,
27c, 30c, 36a, 39a
- Monopol/Pluralismus
Radio und Fernsehen 5c, 11b, 25d, 26b, 29d, 30d, 34b, 34c,
35a, 37b, 39d, 40a, 43b, 43d, 44a, 45d,
Monopole/pluralismus de 50b, 51a, 51c, 52a
radio et de télévision
- Programmauftrag ("Leistungs-
auftrag") von Radio und 5c, 6b, 6d, 11a, 13d, 14b, 15a, 15d,
Fernsehen 25b, 27d, 28d, 30a, 30c, 30d, 32b, 32d,
Mandat de programme 35a, 36a, 37c, 39d, 41d, 42d, 45c, 46a,
47a, 47c, 48b, 49d, 51c, 52b
- Kulturelle Entfaltung, freie
Meinungsbildung der Zuhörer
und Zuschauer 15a, 39d, 59b, 69b
Développement culturel, libre
formation de l'opinion des audi-
teurs et téléspectateurs
- Unterhaltung 11a, 14b, 14c, 15a, 15d, 39d
Divertissement
- Eigenheiten des Landes, Bedürf-
nisse der Kantone 6d, 13d, 15b, 16b, 38a, 39d, 44b, 44d,
50c, 51b, 52b
Particularités du pays, besoins
des cantons
- Angemessen, objektiv, sachgerecht 4d, 6b, 7a, 7d, 9d, 14a, 15b, 16b-17d
Equitablement, objectivement, 18b-19c, 26b, 28b, 31d, 32a, 33a, 35c,
fidèlement 36b, 40a, 41d, 42c, 44c, 46b-46d, 48a,
48c, 48d, 50b, 51b, 59c-65c
- Unabhängigkeit von Radio
und Fernsehen 6b, 11b, 19d, 26b, 28c, 30c, 32a, 40b,
65d
Indépendance de la radio
et de la télévision
- Programmgestaltungsfreiheit/
-autonomie 5a, 6c, 7d, 8a, 9a, 10a, 11b, 19d-21c,
26b, 28c, 30d, 31d, 40b, 53a, 65 d-66c
Libre conception des programmes/
autonomie dans la conception 69b, 69c
des programmes
- Elektronische Medien und Presse 26b, 28c, 31a, 51d, 53c
Media électroniques et la presse
- Unabhängige Beschwerdeinstanz 6c, 21d, 26b, 28d, 31a, 33b, 35c, 36d,
Autorité indépendante chargée 40b, 53d-55b
de l'examen des plaintes

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 2./3.2.1983
Séance du 2./3.2.1983

81.040

**Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel)
Constitution fédérale
(article sur la radio et la télévision)**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 1. Juni 1981 (BBl II, 885)
Message et projet d'arrêté du 1^{er} juin 1981 (FF II, 849)

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Hefti, Berichterstatter: Ihre Kommission hat insgesamt sieben Sitzungen abgehalten, wovon sich drei auf zwei Tage erstreckten, um den vom Bundesrat vorgeschlagenen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen zu beraten und darüber auch Hearings durchzuführen. Gleichzeitig mit diesem Verfassungsartikel wurde allerdings auch der Bundesbeschluss über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen behandelt, welcher dem Räte bereits in der letzten Herbstsession vorgelegt und von ihm verabschiedet worden war. Er liegt jetzt beim Nationalrat. Ein Teil der Hearings befasste sich mit dem gegenwärtigen Stand der Fernmeldetechnik und deren sich abzeichnenden zukünftigen Entwicklungen. Letztere können uns nochmals

umwälzende Neuerungen bringen. Der andere Teil der Hearings bezog sich auf die gesellschaftliche Bedeutung dieser technischen Errungenschaften, namentlich des heutigen Radios und Fernsehens, jener beiden Institutionen, bezüglich welcher sich der Verfassungsartikel nicht auf eine Kompetenznorm beschränkt, sondern auch materielle Vorschriften enthält. Was diesen zweiten Teil der Hearings – Stellung, Einfluss und Gestaltung von Radio und Fernsehen – betrifft, war die Kommission bestrebt, vor ihren Beratungen und Entscheiden die verschiedenartigsten Meinungen anzuhören, um eine möglichst umfassende Orientierung zu empfangen. So wurden ein Vertreter der schweizerischen Radio- und Fernsehvereinigung SRFV, des Arbeitnehmer-Radio- und Fernsehverbandes der Schweiz (ARBUS) und der Journalist Jürg Frischknecht angehört. Eine rechtspolitische Durchleuchtung des Verfassungsartikels erhielt die Kommission von den Prof. Fritz Gygi und Philippe Bois; Prof. Larese hatte sich entschuldigen müssen. Zu Beginn und am Schluss stand uns Prof. Leo Schürmann, der Generaldirektor der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG, zur Verfügung, und auch Herr Oskar Reck, Vorsitzender der derzeitigen Beschwerdekommision, kam zum Wort. Ich möchte Sie nicht mit den Namen von neun weiteren vorgeladenen Persönlichkeiten bzw. Institutionen hinhalten, sondern einzig noch erwähnen, dass auch Frau Prof. Jeanne Hersch der Kommission Red und Antwort stand.

Aufgrund dieser Hearings ergab sich ein etwas weiteres Spektrum der drängenden Probleme, als aus der bundesrätlichen Botschaft hervorgeht. Letztere bedarf daher einer gewissen Ergänzung und Präzisierung. Daraus entsprangen auch die Änderungen, welche die Kommission bzw. deren Mehrheit am bundesrätlichen Entwurf angebracht hat und welche Sie auf der Fahne vorfinden.

Die Wirkung der beiden Medien Radio und Fernsehen, der Massenmedien (ich würde zwar lieber den Ausdruck «Allgemeinmedien» verwenden), ist enorm. Er erstreckt sich auf alle Bereiche, auch auf die Sitten, die Zivilisation. Entsprechend vergrössern die Medien alle bisherigen Möglichkeiten der Beeinflussung. Sie geht weiter, als dass der Zuhörer oder Zuschauer nur die Bestätigung seiner eigenen Anschauungen sucht. Eine einseitige Darstellung der Probleme, ständig wiederholt, wird auf die Dauer nicht ohne Wirkung bleiben. Es werden Clichés geschaffen, die nur einen Teilaspekt der Sache wiedergeben, vielfach nicht einmal den wichtigsten. Die Möglichkeit, unsere eigenen Überzeugungen nach und nach zu überdecken und uns zu manipulieren, besteht auch dann – vielleicht besonders dann –, wenn dies in Sendungen erfolgt, bei denen wir solches gar nicht erwarten, etwa über Sport, Unterhaltung oder andere scheinbar neutrale Themen. Einen solchen Sendekorb über längere Zeit demselben Medienschaffenden anzuvertrauen, scheint von diesem einige Selbstdisziplin zu verlangen, um seine Funktion verantwortungsbewusst auszuüben. Es liegt etwas in der Natur der Medien, dass sie vor allem das Aussergewöhnliche darstellen und betonen. Damit wird leicht das Normale übersehen, ja es kann – besonders falls eine entsprechende Absicht hinzutritt – zu dessen Abwertung führen. Lassen Sie mich auch noch eine welsche Stimme aus den Hearings zitieren:

«Les media disposent d'une sorte de pouvoir d'intimidation qui fait que l'on n'ose plus penser ou sentir comme on le voudrait spontanément. Il existe, en effet, un certain jugement latent ou permanent qui rend ridicule telle attitude ou telle opinion. Cet effet d'intimidation est très subtil.»

Wie weit besteht bei uns die Gefahr dieser negativen Seite von Radio und Fernsehen? Sicher verdient das Schweizerische Radio und Fernsehen für viele seiner Leistungen volle Anerkennung. Das sei vorweg gesagt. Aber nachdem diese Medien selber sehr kritisch sind – durchaus zu Recht –, darf es kaum als «Miesmacherei» bezeichnet werden – dieses Wort fiel in der Herbstsession bei der Beratung der unabhängigen Beschwerdeinstanz –, wenn man wagt, gegenüber den Medien auch gewisse Vorbehalte zu machen.

Es ist auffallend, dass mehrere Male zu bester Sendezeit vor den Abendnachrichten einem Gegner des Waffenplatzes Rothenthurm, der übrigens nicht von dort stammen dürfte, Gelegenheit zu einem Statement gegen diesen Waffenplatz gegeben wurde. Eine analoge Aktion im Dienste der Befürworter gab es nicht. Schon mehrfach wurde jeweils 14 Tage vor den Rekrutenschulen eingehend auf die Anliegen der Dienstverweigerer hingewiesen. Die Notwendigkeit von Rekrutenschulen und Militärdienst und deren über das Militärische hinausgehenden positiven Seiten kamen nicht gleichwertig, ja kaum zur Darstellung. Grosse Publizität wird den Kernkraftwerkgegnern eingeräumt; jüngst dem Besuch einer Frau Bradford aus Harrisbourg. Die Kernkraftwerkbefürworter werden eher stiefmütterlich bedacht.

Was die aussenpolitischen Beziehungen betrifft, so erscheint eine Spitze gegen die Vereinigten Staaten von Amerika und deren Präsidenten um so akzentuierter, als die Gegenseite viel entgegenkommender behandelt wird. Hin und wieder wird bei Meinungsfragen die eine Ansicht durch Leute vertreten, welche durch übertriebene Haltung oder alberne Argumente die betreffende Sache zum Vorneherein diskreditieren. Oder wenn Antworten nicht in der gewünschten Richtung erfolgen, sollen Suggestivfragen nachhelfen.

Es liesse sich hier noch einiges sagen, doch sei davon abgesehen. Denn weder die Kommission noch ich persönlich möchten nur einfach Negatives hervorkehren. Wir müssen aber verstehen, dass der heutige Zustand in weiten Kreisen des Volkes Unbehagen erweckt, indem die Befürchtung entsteht, unsere Gesellschaft könnte auf ausserdemokratischem Weg verändert werden. Die Medien werden heute oft die vierte Gewalt genannt; in den Hearings hat sogar jemand gesagt, dieselben könnten zur ersten werden. Wie auch diese Rangordnung sich verhalten möge, in einer Demokratie kann es nur demokratisch legitimierte Gewalten geben, und diese haben sich im Rahmen einer Rechtsordnung zu bewegen. Programmvorschriften, wie sie Artikel 13 der geltenden Konzession für Radio und Fernsehen enthält, und die Durchsetzung dieser Normen sind daher unerlässlich. Es gibt weder sachliche noch medienpolitische Gründe, davon abzugehen; das wäre ein Rückschritt. Aus diesen Überlegungen erklären sich die Änderungen, welche teils die Kommission und teils die Kommissionsmehrheit am bundesrätlichen Entwurf vorgenommen haben.

Dieselben Vorbehalte gelten übrigens auch bezüglich des Berichtes der Kommission für eine Gesamtmedienkonzeption. Wenn derselbe als grundsätzliche Alternativen eine integrierte Lösung, eine Rahmenlösung und eine Klammerlösung einander gegenüberstellt, so handelt es sich hierbei mehr um Formalitäten, welche darauf ausgehen, die materiell entscheidenden Gesichtspunkte zu überspielen.

Von den erwähnten Änderungen am ursprünglichen bundesrätlichen Entwurf blieben zwei teils in der Kommission und ausserhalb derselben nicht widersprochen. Es sei daher schon hier darauf hingewiesen.

Die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten sollen von Radio und Fernsehen auch objektiv zum Ausdruck gebracht werden. In den Medien und auch schon anlässlich der Beratungen über die Beschwerdeinstanz wurde dem entgegengehalten, dass es Objektivität gar nicht geben könne. Gewiss gibt es auf der Welt keine absolute Objektivität, sowenig wie eine absolute Wahrheit oder das absolut Gute. Aber im normalen Leben verbinden sich mit diesen Begriffen genügend klare Vorstellungen, auch wenn es dabei mehr um ein Bemühen als um ein volles Erreichen geht. Ohne das bestünde ja kaum eine menschenwürdige Gesellschaft. Die Objektivität führe zu faden und langweiligen Sendungen und verunsichere den Medienschaffenden. Ich glaube, es hiesse die grosse Mehrheit des Schweizer Volkes unterschätzen, wenn man annimmt, es brauche unobjektive, d. h. verzerrte oder einseitige Darstellungen, um dessen Interesse zu erwecken. Und gehören Medienschaffende an Radio und Fernsehen, die glauben, nur dann etwas leisten

zu können, wenn ihnen erlaubt sei, die Gebote der Fairness zu verletzen? Denken wir schliesslich auch an die Mitmenschen, die Firmen, Institutionen und Regionen, welche unter Sendungen, die vom Gesichtspunkt der Objektivität aus zu beanstanden sind, zu leiden haben und zu Schaden kommen.

Im gleichen Zusammenhang hat das Fernsehen auch eine Fehlinformation bezüglich der Ausgewogenheiten der Sendungen gebracht. Es gibt Fälle, da schon die einzelne Sendung ausgewogen sein muss, und andere, wo die Ausgewogenheit im Rahmen mehrerer Sendungen genügt. Ich möchte diesbezüglich nicht wiederholen, was bereits bei der Beratung über die Beschwerdeinstanz in diesem Rate gesagt wurde, und es bestand dabei keine Differenz zwischen Kommissionspräsident und Kommission bzw. der Mehrheit, welcher dann auch der Rat folgte.

Die zweite wesentliche Differenz zwischen Kommissionsmehrheit und Kommissionsminderheit besteht bei Absatz 3. Der Vorschlag der Mehrheit spricht von der Autonomie in der Gestaltung der Programme, derjenige der Minderheit, dem Bundesrat folgend, von der freien Gestaltung der Programme. Man hat schon von einem Konflikt zwischen Grundrechten gesprochen, vom Schutze der sogenannten äusseren Medienfreiheit gegenüber dem Staat einerseits und andererseits dem Anspruch des Bürgers, vor dem Missbrauch dieser Freiheit durch Medienschaffende bewahrt zu werden. Dass die erstgenannte Freiheit heute vielfach eine Oberhoheit über die anderen Rechtsgüter erstreben will, erweckt Misstrauen. Zum mindesten darf keine Überordnung bestehen. Nach der Menschenrechtskonvention hätte es sogar umgekehrt zu sein. Im Grunde genommen geht es hier aber weniger um die gewohnten verfassungsmässigen Freiheitsrechte als um Ordnungsprinzipien. Die Fassung der Kommissionsminderheit wird diesen Gesichtspunkten kaum gerecht, zum mindesten bliebe sie zweideutig.

Letzten Endes wird man immer wieder zur Feststellung des Bundesgerichtes gelangen, zu dessen Entscheid vom 17. Oktober 1980, wonach es sich bei Radio und Fernsehen um einen öffentlichen Dienst handle, der im Interesse der Allgemeinheit zu erfüllen sei. Dazu gehöre die Wahrung der Informationsfreiheit des Empfängers, und diese erfordere die Objektivität der Berichterstattung, wobei aber diese Berichterstattung vom Kommentar zu unterscheiden ist. Ihre Kommission hat einhellig Eintreten auf die Vorlage beschlossen und sie in der Gesamtabstimmung mit 9 zu 1 Stimmen, bei 3 Enthaltungen, gutgeheissen. Zwei Mitglieder waren entschuldigt abwesend. Vor dieser Gesamtabstimmung war die bereinigte Vorlage dem Antrag der Minderheit II gegenübergestellt worden, wonach man sich mit einem reinen Kompetenzartikel begnügen solle. Herr Affolter, wie ich annehme, wird die Gründe hierfür noch darlegen. Die Kommissionsmehrheit findet, dass der reine Kompetenzartikel in der Volksabstimmung weniger Chancen habe, dass es richtig sei, einige wesentliche Grundzüge in der Verfassung zu verankern, und es sich nicht empfehle, die Auseinandersetzung darüber einfach von der Verfassungs- auf die Gesetzesebene zu verschieben. Der betreffende Entscheid fiel mit 8 zu 5 Stimmen.

Zum Schluss noch einige Bemerkungen über Notwendigkeit und Aufbau des Verfassungsartikels. Radio und Fernsehen sind in der gegenwärtigen Verfassung zu wenig ersichtlich geregelt. Der Wunsch nach einer klareren Ordnung ist daher gerechtfertigt. Allerdings ist der heutige Zustand auch nicht verfassungswidrig, noch bewegt sich derselbe in einem rechtsleeren Raum. Interpretation, Praxis und Judikatur hatten das erforderliche Fundament geschaffen. Infolgedessen wird kein Vakuum eintreten zwischen einer Annahme des neuen Artikels und dem Inkrafttreten der darin vorgesehenen Gesetzgebung. Das würde auch im Falle der Annahme des Antrages der Minderheit II gelten. Wo soll der neue Artikel in der Verfassung plaziert werden? Nach Artikel 36 (Postregal) oder Artikel 55 (Pressefreiheit)? Der erste Weg mag zu sehr die technischen Aspekte anklingen lassen, beim zweiten muss man sich der Unterschiede

zur Pressefreiheit bewusst bleiben. Die Kommission war für den zweiten Weg, ohne dass dies in der einen oder anderen Richtung präjudizierend sein soll. Der neue Artikel muss aus sich selbst heraus verstanden werden.

Absatz 1 schafft eine allgemeine Kompetenznorm im Sinne des Antrages der Minderheit II, jedoch mit der nichtigen Einschränkung, dass bezüglich Radio und Fernsehen – aber nur bei diesen beiden Medien – bereits die Verfassung in Absatz 2 und 3 verbindliche Vorschriften aufstellt. Diese können zwar vom Gesetzgeber präzisiert und namentlich bezüglich Absatz 2 auch ergänzt werden. Dem Gehalt dieser Vorschriften darf der Gesetzgeber aber keinen Abbruch tun, und er hat sie zu realisieren.

Absatz 2 wurde bisweilen als Leistungsauftrag an Radio und Fernsehen bezeichnet. Noch besser wäre formuliert, dass er die hauptsächlichste Aufgabe von Radio und Fernsehen festlegt, wobei selbstverständlich auch deren richtige Durchführung gewährleistet sein muss. Man würde daher der Sache auch nicht voll gerecht, wenn man sagte, der neue Artikel und entsprechend die darauf fussende Gesetzgebung beschränkten sich auf das «Was» und befassten sich nicht mit dem «Wie». Was und Wie lassen sich nicht säuberlich trennen, und letzten Endes besteht zwischen beiden ein Zusammenhang.

Zu weiteren Punkten werde ich mich in der Detailberatung äussern.

Viel diskutiert wird das Monopol von Radio und Fernsehen. Es erhebt sich der Ruf nach Pluralismus, und zwar nicht beschränkt auf das Geschehen innerhalb ein- und derselben Institution. Die Opposition gegen das Monopol scheint genährt zu sein aus einer gewissen Unzufriedenheit mit dem derzeitigen Radio und Fernsehen. Weniger in der Kommission als in den Hearings nahm die Diskussion über diese Frage teilweise breiten Raum ein. Der Verfassungsartikel lässt diesen Punkt offen, d. h. er gestattet sowohl das Monopol wie dessen Aufhebung, also die Konzessionierung weiterer Träger, seien es öffentliche oder private. Zu welchen Lösungen es kommen wird, dürfte dann vor allem den Gesetzgeber beschäftigen.

Zum heutigen Verfahren möchte ich dem Rate vorschlagen, gleich vorzugehen wie in der Kommission. Nach dem Eintretensbeschluss würden vorerst die Absätze 1 bis 4 bereinigt, und nachher würde das Resultat dem Antrag der Minderheit II gegenübergestellt, dem blossen Kompetenzartikel, d. h. der Beschränkung auf Absatz 1 der Vorlage.

Muhlem: Wir sind für Eintreten, weil wir überzeugt sind, dass eine verfassungsrechtliche Ordnung in dieser Materie zu schaffen ist. Wir sind auch bereit, ein weiteres Mal alle Mühen und Lasten auf uns zu nehmen, um in den Räten und sodann später bei Volk und Ständen dieser Vorlage zu einem positiven Abstimmungserfolg zu verhelfen.

Die Problematik der Verbreitung von Darbietungen und Informationen mittels der Fernmeldetechnik berührt eine Reihe von Bereichen. Es sind verfassungsrechtliche Fragen, technische Probleme, politische Abwägungen und schliesslich – und ich möchte hinzufügen: vor allem – gesellschaftspolitische Gesichtspunkte, die bei diesem Geschäft und bei der rechtlichen Ordnung dieser Materie hineinspielen.

Unser Präsident hat dargetan, dass es um eine sehr wichtige Sache geht; eine Sache, die unseren Einsatz nötig macht, aber auch eine Materie, die noch auf weite Strecken zum Teil ungeklärt und zum Teil umstritten ist. Rein verfassungsrechtlich muss es uns darum gehen, mit klaren Begriffen eine Grundstruktur zu geben, so dass später der Gesetzgeber auf tragfähigen Grundlagen seine detailliertere Ordnung erlassen kann.

Im technischen Bereich wird auf Parlamentsebene wohl kaum viel zu sagen sein. Die Technik läuft in einer hektischen Rasanz weiter und gibt uns immer mehr Möglichkeiten. Bei einem Hearing erschien es uns wichtig, die Frage aufzuwerfen, ob es richtig sei, alles zu tun, was technisch irgendwie möglich ist. Es erscheinen auch hier Grenzen. Es wird dabei Aufgabe unter anderem auch der PTT-Organen

sein müssen, sich diese «Menschheitsfrage» jeweils ernsthaft zu stellen und sie zu beantworten.

Politisch wird das Problem, das hier zu behandeln und zu entscheiden ist, noch sehr differenziert betrachtet. Es muss da und dort sogar gesagt werden, dass polarisierte Meinungen im Raume stehen. Wir wollen uns bemühen, Politik zwar nicht einzuebnen – das ist nicht die Aufgabe einer lebensfähigen Demokratie –, sondern Wege der ausgewogenen Mitte zu suchen.

Und schliesslich: Gesellschaftspolitisch ist doch wohl zu sagen, dass Radio und Fernsehen noch nicht zum gesicherten Bestandteil unseres täglichen Lebens und Empfindens geworden sind. Was verstehe ich darunter? Wir sind noch nicht gewöhnt, Radio und Fernsehen mit Selbstverständlichkeit zu betrachten; wir sind uns auf weiteste Strecken noch nicht gewöhnt, uns verschiedene, zum Teil extreme und ab und zu sogar polarisierende Meinungen vortragen zu lassen, um sie selbständig zu werten. Mit Recht wollen wir uns nie daran gewöhnen – und ich würde mich wehren, hier einen Gewöhnungsprozess einzuleiten und mitzumachen –, wenn es darum geht, die elementare Rechtsstellung des Zuhörers und Zuschauers zu tangieren. Ich meine, dass – wie bei allen Neuigkeiten in der Menschheitsgeschichte – es auch hier noch einige Jahre geht, bis sich alle Partner gegenseitig vernünftig und verständnisvoll «eingespielt» haben. Dazu gehört ein Doppeltes: vorab eine gewisse Liberalität des Zuschauers und Zuhörers; es bedarf aber auch – und das muss hier deutlich gesagt werden – eines klaren Berufsverständnisses der Medienschaffenden.

Nun zur Vorlage des Bundesrates: Grundsätzlich findet sie unsere Zustimmung. Und nun von der juristischen und verfassungsrechtlichen Seite her gesprochen: Der Artikel ist in seinem Aufbau logisch; er verwirklicht schrittweise Grundnormen. In einem ersten Schritt bringt er eine generelle Kompetenzordnung, wonach der Bund zuständig ist. In einem zweiten Schritt die Gestaltung von Radio und Fernsehen als Leistungsauftrag, d. h. wohl als öffentlicher, aber nicht als staatlicher Dienst – das sind zwei ganz verschiedene Dinge. Wir folgen dem Bundesrat bedingungslos auf dieser Linie, dass Radio und Fernsehen der Allgemeinheit zu dienen haben, dass sie also für das Volk da sind, dass sie somit eine öffentlich anerkannte Tätigkeit darstellen, aber dass der Staat das nicht selbst tun darf.

In einem dritten Schritt werden dann gewisse Grundsätze eingefügt, die bei der Erfüllung dieses öffentlichen Dienstes zu berücksichtigen sind. Wir können sie «Rahmenbedingungen» nennen. Hier werden sich bei der Detailberatung gewisse Geister scheiden. Es gibt Kreise, wie sie aus der Vorlage ersehen, die das Wort «objektiv» als so wichtig betrachten, dass es auf Verfassungsstufe einzufügen sei. Es gibt Kollegen, die dieser Meinung opponieren. Eines aber sei jetzt schon erklärt, nämlich dass der Bundesrat in seinen Ausführungen in Randziffer 143.3 der Botschaft den Nagel auf den Kopf trifft, wenn er sagt: «Da die Medien ihre Tätigkeit im Interesse der Allgemeinheit wahrnehmen, ist es folgerichtig, das Publikum (Sie können auch sagen: den Bürger oder den Menschen) in den Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Regelung zu setzen.» Und er fügt hinzu: «... und die Rechtsstellung des Zuhörers und Zuschauers in diesem Sinne festzulegen.» Das wird eben Aufgabe bei der Regelung der wenigen, aber bedeutenden Rahmenbedingungen sein, an die sich dieser öffentliche Dienst von Radio und Fernsehen zu halten hat.

Viertens geht es um die Klärung der Rechtsstellung jener Institutionen, welche die Programme machen und die Sendungen organisieren, also die Träger. Auch hier eine klare Aussage: Diese Institutionen sind unabhängig zu konstituieren. Der Begriff «Unabhängigkeit» ist ein in unserem Rechtsleben bekannter Begriff. Er bedeutet nicht: «ausserhalb des Staates». Unabhängigkeit bedeutet nicht «ausserhalb der Gesetzgebung», Unabhängigkeit heisst ebensowenig, dass der Staat überhaupt nichts zu sagen habe. Der Begriff «Unabhängigkeit» sagt aus, dass diese Organisationen und Institutionen nicht Teil des Staates sind und nicht

in die Staatsverwaltung eingegliedert werden dürfen. Sie dürfen nicht Weisungen aus der Verwaltung oder aus der Bundeshierarchie empfangen.

In einem fünften Punkt regelt die Vorlage – sie findet auch hier unsere Zustimmung – die Frage der inneren Ordnung, d. h. der Rechtsstellung des Programms. Hier werden wir um Begriffe ringen: «freiheitliche Gestaltung der Programme», «Autonomie in der Programmgestaltung». Wir werden uns darüber im Detail zu unterhalten haben. Aber eines dürften beide Gruppen gleich sehen: Es kann nicht darum gehen, den Medienschaffenden, also jenen, welche die Programme konzipieren und nach aussen tragen, eine neue grundrechtliche Freiheit zu geben, also sozusagen ein neues verfassungsmässiges Freiheitsrecht einzuführen. Wir kennen die klassischen Freiheitsrechte, die für alle Menschen gelten, für alle in diesem Staat, auch für die Ausländer und jene, die sich in diesem Lande aufhalten. Sie gelten daher auch für die Programmschaffenden; aber es wird diesem Kreis von Menschen nicht – wie es etwas kritisch in einer Publikation heisst – eine «Privilegienfreiheit» zugestanden.

Und im nächsten, sechsten Schritt – es kann mit einem Satz bestätigt werden –: Die Aufsicht, also die unabhängige Beschwerdeinstanz, findet ebenfalls unsere Zustimmung. Dieser logisch gegliederte und sachlich gute Aufbau des Verfassungssatzes findet unsere grundsätzliche Zustimmung. Wir werden bei der Detailberatung mitwirken. Wir werden uns daher auch bemühen, einen tragfähigen Verfassungssatz herauszuarbeiten, von dem wir überzeugt sind, dass ihm Volk und Stände zustimmen können und sollten. Wir haben ja bereits zweimal eine solche Übung ohne Erfolg begonnen. Dass wir aber einen Verfassungssatz schaffen sollten, der nur den Vorstellungen gewisser Kreise um und in den Medienorganisationen voll Rechnung tragen soll, das kann in einer Demokratie nicht in Frage kommen.

In diesem Sinne sind wir für Eintreten.

Stucki: Ich möchte auch meinerseits die Vorbemerkung machen, dass wir für Eintreten auf den Verfassungsartikel stimmen werden. Die Medien Radio und Fernsehen haben – begünstigt auch durch die rasante technische Entwicklung im elektronischen Bereich – als Informations- und Beeinflussungsmedien eine derart entscheidende Bedeutung erlangt, dass auch die Rechtsnormen diesem Fortschritt angepasst werden müssen. Nun ist es ja nicht das erste Mal, dass wir einen diesbezüglichen Anlauf nehmen, um einen auf Radio und Fernsehen zugeschnittenen neuen Verfassungsartikel ins Leben zu rufen. Vorangehende Versuche scheiterten 1957 und 1976. Man wird sich heute daran erinnern müssen, dass 1957 der damalige Kompetenzartikel als zu wenig aussagekräftig beurteilt wurde. Das zweite Mal kreidete man dem materiell ausgestalteten Vorschlag an, dass er allzu viel und allzu detailliert reglementieren wolle. Der jetzt vorliegende Verfassungsartikel darf unserer Meinung nach als ein guter, mittlerer Weg bezeichnet werden, welcher versucht, den Kritikern hüben und drüben Rechnung zu tragen. Er trägt unseres Erachtens richtigerweise auch der überwiegenden Mehrheit der in der vorangegangenen Vernehmlassungsrunde geäusserten Auffassungen Rechnung. Man wird allerdings, wie auch immer diese Verfassungsvorlage aus unseren Beratungen hervorgehen wird, auch dann in Kauf nehmen müssen, dass er den einen wieder etwas zu wenig weit geht und die anderen finden, es werde eine zu eng eingegrenzte Verfassungsgrundlage vorgeschlagen. Wir halten es für richtig, dass man nicht den Abschluss der Mediengesamtkonzeption abgewartet hat. Denn auch in der Vernehmlassung wurde dem Wunsch nach einer möglichst baldigen Verfassungsvorlage deutlich Ausdruck gegeben. Im grossen und ganzen halten wir den Vorschlag für gut und ausgewogen. Allerdings finden wir mit der Mehrheit der Kommission, dass in den Absätzen 2 und 3 notwendige Modifikationen und Ergänzungen angebracht werden müssten. Die Bedürfnisse der Kantone im Rahmen des hier aufgestellten sogenannten Leistungsauftrages sollten *expressis verbis* genannt werden. In gleicher

Weise halten wir es für erforderlich, dass im Verfassungstext gemäss der Kommissionsmehrheit – sozusagen im Leistungsauftrag – nicht nur von der Angemessenheit die Rede sein soll, sondern auch der Begriff der Objektivität hier zu berücksichtigen ist, ein Begriff übrigens – man vergisst das bisweilen –, der heute schon in der SRG-Konzession enthalten ist, also keineswegs etwas Neues darstellt. Nun wird behauptet, dass es unmöglich sei, absolute Objektivität zu erreichen, weil die Bewertung einer Aussage, einer Information naturgemäss nicht losgelöst von der subjektiven Optik des Betrachters oder des Zuhörers vorgenommen werden kann. Das mag ein Stück weit richtig sein. Nun ist aber immerhin festzustellen, dass schon bisher bei Beschwerdefällen sowohl die Kommission Reck als auch das Bundesgericht sich mit dem Begriff der Objektivität auseinandersetzen hatten und im Rahmen der Interpretation dieses Begriffes durchaus vernünftige Abgrenzungskriterien gesetzt haben. Damit ist bewiesen, dass Fehlleistungen und Abweichungen von der Objektivität durch Medienleute – und sie sollen ja nicht selten sein – durchaus feststell- und beurteilbar sind.

Alles in allem, unserer Ansicht nach verdienen die Vorschläge der Kommissionsmehrheit Zustimmung. Sie sind im übrigen – wie wir das beurteilen – auch nicht sehr weit vom Bundesrat weg. Es handelt sich insgesamt um eine Mittellösung, die auch in einer Volksabstimmung gute Chancen hat durchzukommen. Wir werden zustimmen.

Piller: Vorab möchte ich mich entschuldigen, dass ich schon wieder das Wort ergreife. Es liegt hier etwas Zufall drin, weil ich von meinen Parteikollegen den Auftrag erhalten habe, auch den Standpunkt der Sozialdemokraten zu vertreten.

Radio und Fernsehen, kurz die elektronischen Medien, haben in den letzten zwei Jahrzehnten das gesamte Mediensystem grundlegend verändert. Die rasante technische und technologische Entwicklung und die aggressiven Werbe- und Verkaufsmethoden auf dem Gebiete der Elektronik und insbesondere der Unterhaltungselektronik haben dazu geführt, dass heute in den westlichen Industrienationen und somit auch bei uns in der Schweiz wohl fast jeder Bürger und jede Bürgerin problemlos mehrere Radio- und Fernsehprogramme empfangen kann. Wenn wir diese Tatsache analysieren, so ist es sicher nicht so abwegig, bei den elektronischen Medien von der «vierten Gewalt» zu sprechen. Ist es deshalb verwunderlich, dass die Inhaber der anderen Gewalten in dieser vierten Gewalt eine Gefahr, eine Bedrohung wittern? Und wenn schon von den Gewalten die Rede ist, so müssen wir die nicht offiziell genannte der Wirtschaft und der Wirtschaftsverbände einschliessen. Die hier konzentrierte Macht auf das politische und letztlich auch gesellschaftliche Geschehen in unserem Staate darf nicht unterschätzt werden.

Die Träger dieser traditionellen Gewalten fühlen sich heute von der jungen Gewalt der elektronischen Medien aufgeschreckt und angegriffen. Es hat sich meines Erachtens eine geradezu gefährliche Situation herangebildet. Verschiedene Kreise möchten der SRG und natürlich in noch stärkerem Masse den Medienschaffenden eine unkritische Dienerrolle zuweisen. Wirtschaftskreise verlangen nach elektronischen Medien, die den Zuhörer und Zuschauer zu willfährigen Konsumenten erziehen und bei guter Laune halten. In diesem Spannungsfeld befinden sich heute die SRG, die Medienschaffenden und in einem gewissen Sinne auch die Zuhörer und Zuschauer, nur haben es letztere noch nicht so recht zur Kenntnis nehmen wollen. Es ist aber ohne Zweifel so, dass die Institution SRG und die Medienschaffenden einer gezielten Kritik ausgesetzt sind.

Nach den Ausführungen unseres Kommissionspräsidenten verzichte ich diesmal auf den Ausdruck «Miesmacherei». Ich hatte schon bei der Behandlung der Vorlage zur Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz Gelegenheit, darauf hinzuweisen. Systematisch werden Sendungen, wie das CH-Magazin, die Tele-Bühne, der Kassensturz usw. angegriffen, schlecht gemacht und ihnen Staats- und

Gesellschaftsfeindlichkeit angelastet. Sie bilden denn auch immer wieder Gegenstand für die Vielzahl von Beschwerdefällen. Diese systematischen Angriffe, dieser ständige Druck von recht einflussreicher Seite her dienen und führen letztlich dazu, dass insbesondere die Medienschaffenden verunsichert werden, sich überall abzusichern beginnen und letztlich den engagierten und kritischen Journalismus aufgeben.

Wenn ich eingangs von den Gewalten sprach, so blieb der Souverän *explicite* unerwähnt. Er, der in unserer Demokratie eigentlich das Sagen hätte, blieb bis heute recht schweigsam, und trotzdem wird immer wieder behauptet, das Volk sei mit Radio und Fernsehen nicht zufrieden. Hier, glaube ich, machen es sich einige Berufskritiker an Radio und Fernsehen zu einfach, wenn sie uns glauben machen wollen, die Programme unserer elektronischen Medien seien schlecht, sie seien nicht ausgewogen, nicht objektiv oder seien gar linkslastig, wenn sie uns glauben machen wollen, das Volk wünsche ein besseres Fernsehen, wobei dieses «bessere Fernsehen» noch nie näher umschrieben wurde; es sei denn, man nehme an, Radio und Fernsehen würden nur noch aus jenen Sendungen bestehen, die beispielsweise von der Schweizerischen Fernseh- und Radiovereinigung – auch Hofer-Club genannt – nie kritisiert wurden. Dann allerdings würde ich meine Konzessionsgebühr sparen. Das Volk, auf das wir uns immer dann gerne berufen, wenn wir unsere Ideen möglichst gut verkaufen wollen, hat uns 1976 eigentlich einmal klar gesagt, was es sich für ein Radio und Fernsehen wünscht.

Der zweite Versuch zur Schaffung eines Verfassungsartikels wurde damals von Volk und Ständen abgelehnt, weil er allgemein als freiheitsfeindlich einzustufen war. Es hat mich deshalb immer wieder erstaunt, dass unsere Berufskritiker an Radio und Fernsehen daraus keine, aber auch gar keine Lehren zogen. Unser Volk wünscht (und das schliesse ich aus der Volksabstimmung von 1976) weder ein Staatsfernsehen noch ein werbefinanziertes, wirtschaftsabhängiges Fernsehen und Radio.

Ich glaube, dass eine moderne Demokratie sich auch dadurch auszeichnet, dass sie die elektronischen Medien, die heute an Wichtigkeit der geschriebenen Presse nicht mehr nachstehen, in einem echten und klar abgesteckten Freiraum arbeiten lässt und dass jegliche Art von Zensur und Pression unterlassen wird.

Wer dazu ja sagt, wird auch zugestehen müssen, dass Radio und Fernsehen von Institutionen betrieben werden, die weder vom Staate noch von der Wirtschaft beeinflusst werden dürfen. Diese Institutionen müssen unabhängig arbeiten können und nach einem klaren Programmauftrag das Recht auf freie Gestaltung der Programme eingeräumt erhalten. Dieses Recht darf aber nicht auf die Institution beschränkt sein, sondern muss ganz speziell den Medienschaffenden eingeräumt werden.

Um dies zu gewährleisten, brauchen wir einen Verfassungsartikel. Es war sehr gut, dass der Bundesrat diesen dritten Anlauf wagte und uns einen Verfassungsartikel vorlegte, der als freiheitlich und unserer Demokratie würdig eingestuft werden kann. Ich bin deshalb für Eintreten und für diesen ausgewogenen bundesrätlichen Vorschlag.

Es ist schade, dass unsere Kommission erneut und entgegen dem Willen von Volk und Bundesrat diesem Vorschlag die Flügel gestutzt hat. Die Gefahr besteht, dass dadurch ein dritter Schiffbruch an Volk und Ständen programmiert wurde. Der Bundesrat hat in seinem Antrag in kluger Weise den Programmauftrag an die Trägerinstitutionen abgefasst und den 1976 sehr umstrittenen Begriff «Objektivität» vermieden. Die Kommission möchte ihn wieder aufnehmen, was meines Erachtens nicht von gutem ist. Objektive Information mag als Wortkombination wohl beindrucken, sie ist aber schlicht und einfach nicht erfüllbar. Im DTV-Wörterbuch der Publizistik steht beispielsweise (ich zitiere): «Da die öffentliche Kommunikation stets von den Gefühlen und Haltungen des Berichtenden abhängt, ist Objektivität im Bereiche der Publizistik ausgeschlossen». Die Forderung nach objektiver Information sieht meines Erachtens an der

Tatsache vorbei, dass hinter jeder Kamera, hinter jeder Berichterstattung ein Mensch steht, der Gefühle, Regungen und auch ein Hirn zum Denken hat. Wollen wir wirklich von diesen Medienschaffenden eine roboterhafte Tätigkeit verlangen? Wer legt die Massstäbe fest, mit denen im Falle von Beschwerden die Sendungen auf Objektivität hin ausgemessen werden müssen?

Stellen Sie sich vor, ein verärgerter Zuschauer würde beispielsweise gegen eine Sportberichterstattung Beschwerde führen, weil seines Erachtens der Sportredaktor Beni Turnherr nicht objektiv über einen Hockeymatch Kloten–HC Fribourg-Gotteron berichtet hat. Man kann darüber lachen, aber wenn ein Sportfan Beschwerde einreicht, dann weiss ich nicht, wie diese Beschwerdekommision hier urteilen würde.

Um doch noch etwas politischer zu werden, möchte ich hier Herrn Nationalrat Gerwig zitieren, der 1976 folgendes sagte: «Es ist nie gut, wenn Sendungen mit dem parteipolitischen Geigerzähler gemessen werden und wenn man Ausschläge, die der eigenen Meinung widersprechen, als Verstoss gegen das Prinzip der Objektivität registriert.» Ich glaube, es wäre gut und einsichtig, wenn wir in dieser Frage dem Bundesrat folgen würden.

Der zweite Punkt, der mir besonders wesentlich erscheint, ist das Recht auf Freiheit, die Programme zu gestalten, wobei ich die Unabhängigkeit der Trägerinstitutionen voraussetze. Ich erachte es als wesentlich, dass dieses Recht den Institutionen und den Medienschaffenden eingeräumt wird. In der Botschaft und auch in den Kommissionsberatungen erhielt ich den Eindruck, dass der Bundesrat hier eine etwas restriktivere Ansicht hat, als dies die Formulierung im vorgelegten Verfassungstext erhoffen lässt. Ich wäre Herrn Bundesrat Schlumpf dankbar, wenn er hier nochmals die Vorstellungen des Bundesrates erläutern könnte. Die Begrenzung dieser Freiheit auf die Institutionen, die ja selbst keine demokratischen Strukturen aufweisen, würde der jeweiligen Führungsspitze eine zu einseitige und eine zu grosse Macht zuweisen. Wenn wir ein staats- und wirtschaftsunabhängiges Fernsehen und Radio wollen, dann darf es nicht zu einer unerwünschten Abhängigkeit innerhalb der Trägerinstitution kommen. Die Medienschaffenden, die in ihrer grossen Zahl eine echte Meinungsvielfalt darstellen und die via Empfänger ja ständig kontrollierbar sind, bieten meines Erachtens eher Gewähr, dass die freiheitliche Gestaltung der Programme entsprechend unserem demokratischen Empfinden gute Früchte tragen kann.

Erlauben Sie mir zum Schluss noch folgende Bemerkung: Wir sprechen sehr viel von Freiheit, meinen wohl aber nicht immer alle das gleiche. So wird sehr bald scharfe Kritik laut – und das zu Recht –, wenn in Rechts- und Linksdiktaturen Journalisten sich nicht frei äussern können. Wir Schweizer singen an internationalen Konferenzen sehr gerne das Hohelied der Freiheit, auch der Presse- und Informationsfreiheit. Wo bleiben aber diese Töne, wenn es um die Freiheit unserer Radio- und Fernsehjournalisten geht? Hier spricht man dann plötzlich – ich habe diesen Ausdruck schon gehört – von Nestverschmutzung, weil es immer wieder Leute gibt, die glauben, wir Schweizer seien wirklich einmalig und über jeden Zweifel erhaben. Freiheit scheint viele Gesichter zu haben. Für mich gibt es aber nur die eine Freiheit. Sie hat dort ihre Grenzen, wo sie benützt wird, um Privilegierte zu schützen, Ungerechtigkeiten zu schaffen oder zu festigen und Mitmenschen echt zu bedrängen. Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen.

Affolter: Wie Sie aus der Fahne ersehen können, unterbreite ich Ihnen namens einer Kommissionminderheit den Antrag, die Absätze 2 bis 4 des vorgeschlagenen Artikels 55bis zu streichen und mit der unveränderten Beibehaltung von Absatz 1 im Sinne des bundesrätlichen Entwurfes einen reinen Kompetenzartikel zu schaffen.

Dieser Antrag wurde in der Kommission mit 8 zu 5 Stimmen abgelehnt. Ich erachte es als richtig, die Begründung zu

diesem Antrag in der Eintretensdebatte abzugeben, da er für unsere Beratungen von grundsätzlicher Bedeutung ist und weil man die Argumente kennen muss, wenn wir an die Beratung der materiellen Bestimmungen in den Absätzen 2 und 4 herangehen. Richtig wird auch sein, wenn mein Antrag am Schluss der Detailberatung zur Abstimmung gebracht wird.

Ich weiss, es widerstrebt immer etwas, nach einjähriger Beratungsdauer, nach so und so vielen Sitzungstagen, 400 Seiten an Protokollen und einlässlicher Beratung des materiellen Teils dieses Verfassungsartikels den Schritt wieder zurückzutun, sich einzugestehen, dass mit einem reinen Kompetenzartikel auf Verfassungsstufe der Sache besser gedient wäre, ja, dass es – das glaube ich – die einzige Möglichkeit ist, einem neuerlichen Flasko zu entgehen. Damit bin ich auch schon bei meinen grössten Bedenken gegenüber einer materiellen Regelung im Sinne des Kommissionsvorschlages (Abs. 2 und 3). Auch wenn unsere Kommission in der Gesamtabstimmung schliesslich zugestimmt hat, steht fest, dass die Zeichen bereits auf Sturm gesetzt sind, dass die Vorlage schon jetzt mit soviel Konfliktstoff angereichert ist, dass mir ein weiteres Flasko vorprogrammiert erscheint. Ich werde auf diesen Konfliktstoff noch zurückkommen. Ich bin dankbar, dass Herr Piller bereits auf diese kontroversen Punkte eingegangen ist. – Was aber heute unabdingbar, absolut vorrangig erscheint, ist eine klare, eindeutige, unmissverständliche Verankerung der Gesetzgebungskompetenz für diesen hochexplosiven Mediensektor in der Bundesverfassung. Wenn etwas unserer Kommission völlig klar und unbestritten erschien, dann war es die Notwendigkeit dieses Absatzes 1, der endlich dem Bund grundsätzlich die Kompetenz einräumen soll, neben den technischen Belangen eben auch den Programmbereich zu ordnen. Dieser Gesichtspunkt wird unterschätzt, wie ich glaube. Wenn Sie, Herr Bundesrat Schlumpf, nach 1957 und 1976 der dritte Bundesrat sein würden, der so etwa im Jahre 1985 wiederum mit leeren Händen dasteht, d. h. wenn das Volk auch diesmal eine verfassungsmässige Verankerung der Gesetzgebungskompetenz ablehnen sollte, weil sie mit konfliktträchtigen, materiellrechtlichen Vorschriften verknüpft ist, dann könnte dies dannzumal weittragende Konsequenzen haben. Die Botschaft spricht selbst von der fast unabsehbaren technischen Entwicklung in der elektronischen Übermittlung und von deren weitreichenden Folgen für Staat und Gesellschaft.

Ich erinnere nur an die Entwicklungen auf dem Gebiet der Satellitenübertragung von Videotext, von Bildschirmzeitungen und was immer da in den nächsten Jahren und Jahrzehnten noch an technischen Überraschungen zu gewärtigen sein wird.

Absatz 1 deckt nun – über Radio und Fernsehen hinaus – weitere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung und damit eben auch noch nicht erkennbare Verhältnisse ab. Stirbt aber die Vorlage und damit die umfassende Kompetenznorm, dann helfen auch fragwürdige und umstrittene Urteile des Bundesgerichts nicht mehr weiter. Dann haben wir Wildwuchs, dann haben wir Chaos.

Mit anderen Worten, ich glaube, wir haben wirklich ein eminentes Interesse daran, diese Kompetenznorm verfassungsrechtlich unter Dach zu bringen. Und daraus folgt – so wie wir das sehen –, dass wir diese Vorlage nicht mit medienpolitischen Kontroversen belasten sollten, die schon jetzt erkennbar sind und denen auch gar nicht auszuweichen ist. Und damit sind wir beim Konfliktstoff, den ich vorhin erwähnt habe. Die von unserer Kommission durchgeführten Hearings haben einen unwahrscheinlichen Spielraum, eine Spannweite verschiedenartigster, zum Teil völlig divergierender Auffassungen ergeben – aber auch eine Begriffsvielfalt oder sogar einen Begriffswirrwarr, der seinesgleichen sucht. Es spielten hinein der Bericht Kopp über die Mediengesamtkonzeption, darin aber – neben anderem – die Interpretation von Prof. Gygi, der ja einzig die Informationsfreiheit des Bürgers gewährleistet haben will. Diese

Gegensätzlichkeiten schlugen sich auch in den Debatten unserer Kommission nieder.

Ich gebe zu, nicht alles ist derart konfliktträchtig. Ob nun in den Programmgrundsätzen die Unterhaltung oder die Information erwähnt sind, ob die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigt sein sollen oder nicht, dies wird das Schicksal dieser Vorlage nicht in Frage stellen. Schon kritischer – es wurde von meinen Vorrednern betont – wird es mit der Auslegung der Objektivität. Eindeutig werden sich aber die Geister beim Schicksalsabsatz 3 scheiden müssen. Zwischen der mit knapper Mehrheit beschlossenen Kommissionsfassung, die die Autonomie des Veranstalters in der Gestaltung von Programmen gewährleisten will und nicht die der Medienschaffenden, und den Vorstellungen über die Programmgestaltungsfreiheit eben dieser Medienschaffenden (ihnen nämlich zugriffsfreie gestalterische Spielräume einzuräumen), klaffen Welten auseinander und bestehen Gräben, die auch in der Kommission nicht zugeschüttet werden konnten. Auch die neue Fassung des Bundesrats – Herr Bundesrat Schlumpf wird das bestätigen müssen –, die sich im Minderheitsantrag Guntern niederschlägt, hilft da nicht hinaus, weil die Meinungsdivergenz nicht lösbar ist und auch nicht überkleistert werden kann. Sie haben diese Diskrepanzen vorhin aus den Äusserungen von Herrn Kollege Piller heraushören können.

Wenn nun Herr Bundesrat Schlumpf aufgefordert wird, die Erklärung abzugeben, dass unter Programmgestaltungsfreiheit auch die Freiheit der Medienschaffenden gemeint ist, dann wird er das nicht tun können, weil es eben nicht der Auffassung des Bundesrats entspricht. Dann haben wir aber den Konfliktstoff wirklich in Potenz vorhanden. Auch aus dem Kopp-Bericht geht dieser unausweichliche Konflikt – wenigstens zwischen den Zeilen – hervor. Deshalb wurde dort auch eine sogenannte integrierte Lösung vorgeschlagen, die Sondernormen für einzelne Medien in der Verfassung vermeidet.

Man hat meinem Antrag entgegengehalten, die Minderheit II flüchte sich hier vor den aufgetretenen Schwierigkeiten in eine blosser Kompetenznorm, eine Kompetenznorm, die ebenso grosse Opposition finden werde wie eine materielle Regelung. Ich sehe im Verzicht auf Programmvorschriften in der Verfassung keineswegs eine Kapitulation vor den Schwierigkeiten, sondern ich sehe darin eine weise Beschränkung auf das, was realistisch und vertretbar erscheint und was wir auf Verfassungsstufe unbedingt brauchen. Es lässt sich unter allen Titeln durchaus rechtfertigen, im Kompetenzartikel als übergeordneter Verfassungsnorm alle Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung zu erfassen und dann auf Gesetzgebungsstufe die Vorschriften für die einzelnen Medien, wie Radio, Fernsehen und was noch kommen wird, zu erlassen. Ich bedaure nur, dass das offenbar weit fortgeschrittene Radio- und Fernsehgesetz den parlamentarischen Instanzen gegenüber noch unter Verschluss gehalten wird; ohne Zweifel hätte sich ergeben, dass dort die Vorschriften über den Programmbereich sehr wohl hätten untergebracht werden können.

Opposition ist – wie auch die Botschaft ausführt – der verfassungsmässigen Verankerung der Gesetzgebungskompetenz des Bundes weder 1957 noch 1976 erwachsen. Eine reine Kompetenznorm würde auch heute vom Volk ohne weiteres angenommen, weil sie vom Inhalt her in keiner Art und Weise bestritten wäre. Ich möchte Herrn Stucki entgegenhalten: Im Jahre 1957 stand nicht ein Kompetenzartikel in Frage, sondern ein Artikel mit materiellen Vorschriften, teilweise sogar mit Formulierungen, wie wir sie im heutigen Vorschlag vorliegen haben. Vor 1957 darf also der Entscheid nicht so ausgelegt werden, dass das Volk zu einem Kompetenzartikel nein gesagt hätte.

Es ist noch ein letzter Punkt zu erwähnen, der für einen blossen Kompetenzartikel spricht. Ich wende mich – wie übrigens auch namhafte Verfassungsrechtler – je länger, je mehr gegen die zunehmende Einpflanzung von materiellrechtlichen Detailvorschriften in die Verfassung, also Vorschriften, die rechtstechnisch in die Ausführungsgesetzge-

bung gehören. Wir belasten damit nicht nur unser Grundgesetz unnötig, sondern verwischen zum Teil auch ehemals klare verfassungsrechtliche Vorstellungen. Dies zeigten in unserer Kommission die Diskussionen um Meinungsäusserungs- und Medienfreiheiten, worunter jedermann etwas anderes verstand und selten einer das, was die Verfassung wirklich gewährleisten will, nämlich die Individualrechte des Bürgers. Auch werden neue Ausdrücke in die Verfassung aufgenommen, die bisher überhaupt noch nicht in der Verfassungssprache existieren. Ich denke da an den in unserer Kommission geborenen Ausdruck «Autonomie». Solche Detailregelungen, die stets auch Zündstoff für die öffentliche Diskussion abgeben, können sehr wohl zu Stolperdrähten für die gesamte Vorlage werden und reissen dann auch unbedingt Notwendiges mit, wie eben die Verankerung der Gesetzgebungskompetenz auf diesem Gebiet in der Verfassung.

Nach all dem Gesagten empfehle ich Ihnen, auch während der Detailberatung immer wieder das unabdingbar Notwendige und auch Realisierbare zu bedenken. Auf der anderen Seite müssen Sie die sich abzeichnenden gnadenlosen Auseinandersetzungen erkennen, die in dieser Abstimmungskampagne auf uns warten.

Wenn Sie das unvoreingenommen tun, dann werden Sie sich auch für eine blosser Kompetenznorm entscheiden müssen.

Guntern: Herr Affolter hat natürlich recht, wenn er darauf hinweist, dass in dieser Vorlage sehr viel Konfliktstoff enthalten ist. Aber ich persönlich bin der Auffassung, dass wir ihm nicht entgegen, indem wir ihn totschiessen. Wir entgegen ihm vor allem darum nicht, weil nach zwei negativ verlaufenen Abstimmungen dieser Konfliktstoff einfach vorliegt. Wir kommen nicht darum herum, dass bei der dritten Abstimmung darüber diskutiert und die Vorlage dementsprechend beurteilt wird.

Ich bin auch der Auffassung, dass wir beim drittenmal nun unbedingt versuchen sollten, diese Vorlage durchzubringen. 1957 hatten wir eine Vorlage, die abgelehnt worden ist, weil ein weitgehendes Misstrauen gegenüber dem noch wenig verbreiteten Fernsehen bestand. Es hiess damals: Kein Radiofranken für das Fernsehen. 1976 gab es viele Argumente, heute wurden nur einzelne genannt: Für den einen war diese Vorlage zu freiheitsfeindlich, für die anderen war sie zu freiheitsfreundlich. Für viele war keine positive Umschreibung der Aufgaben von Radio und Fernsehen enthalten, und für noch andere fehlte die «gesamtmediale» Betrachtungsweise.

Tatsache ist, dass wir einen neuen Verfassungsartikel brauchen, weil Artikel 36 BV nur die technischen Belange regelt. In bezug auf den Programmbereich haben wir keine ausdrückliche Verfassungsgrundlage. Es gibt Bundesgerichtsentscheide, die festlegen, dass der Bund auch den programmlichen Bereich ordnen darf. Wir wissen, dass das Bundesgericht seine Ansicht hin und wieder ändert und dass damit auch eine Praxisänderung in diesem Bereich möglich ist.

Wir haben zudem eine Vorlage, die sich nicht nur auf einen Kompetenzartikel beschränkt, sondern die auch materiell etwas bieten soll. Man kann natürlich diskutieren, ob es richtig ist, dass wir den Ausdruck «objektiv» in diese Verfassungsvorlage einbringen. Es ist richtig, dass Objektivität im idealen Sinne ein kaum erreichbares Ziel ist. Als Masstab kann sie immerhin aufgeführt werden, wenn sie in Beziehung gesetzt wird zu den faktischen Arbeitsverhältnissen und zu den Möglichkeiten, die für den Programmschaffenden vorhanden sind. Es ist zu fordern, dass der Zuschauer in kontroversen Fragen in die Lage versetzt wird, sich ein eigenes Bild zu machen. Wir haben nicht etwa keine Beurteilungskriterien für diesen Begriff. Diese Beurteilungskriterien hat die Kommission Reck aufgestellt, indem sie in ihren Entscheiden auf zwei Elemente abstellt.

Das erste Element ist die Wahrhaftigkeit. Die Wahrhaftigkeit verlangt, dass nichts gesagt oder gezeigt wird, was nicht

nach bestem Wissen und Gewissen für wahr gehalten werden könne.

Das zweite Element ist die journalistische Sorgfaltspflicht. Unter journalistischer Sorgfaltspflicht versteht diese Kommission erstens einmal das sorgfältige Recherchieren, dann eine gewisse Sachkenntnis, das Überprüfen übernommener Fakten im Rahmen des Möglichen, die Angemessenheit der Mittel in Bild und Ton, das faire Anhören und Verarbeiten der anderen Meinung und die Unvoreingenommenheit gegenüber dem Ergebnis der publizistischen Arbeit.

Das sind Kriterien, die jeder gute Journalist von sich aus schon beachtet, so dass meiner Ansicht nach hier nicht etwas Übermenschliches verlangt wird.

Wenn wir die Urteile der Kommission Reck näher beurteilen, so stellen wir zudem fest, dass dem Programmschaffenden ein sehr weites Feld der Ermessensbetätigung eingeräumt wird. Es stellt eben nicht jeder Verstoss gegen die Objektivität schon eine Konzessionsverletzung dar. Eine Zuwiderhandlung muss schon erheblich sein. Es ist zudem nicht irgend jemand, der zu beurteilen hat, ob diese Objektivität erreicht ist, sondern dafür haben wir als Instanz die Kommission Reck, in Zukunft die unabhängige Kommission Reck.

Ich habe etwas mehr Probleme mit dem Begriff der Autonomie, und aus diesem Grunde habe ich mir erlaubt, diesbezüglich einen Minderheitsantrag zu stellen. Die Autonomie ist meiner Ansicht nach ein staatsrechtlicher Begriff, der wörtlich genommen bedeutet: «sich selber Gesetze geben». Diese Autonomie steht in der Regel untergeordneten, kleineren staatlichen Gebilden zu, d. h. den Gemeinden, den öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen. Diese haben in einem zugewiesenen Gebiete eine gesetzgeberische Tätigkeit zu vollziehen. Nun glaube ich aber, dass eben gerade eine gesetzgeberische nicht die Tätigkeit von Radio und Fernsehen sein kann, sondern dass es tatsächlich das Gestalten von Programmen ist, was wir Radio und Fernsehen überlassen wollen. Ich werde in der Detailberatung auf dieses Problem noch näher eingehen.

Unser Ziel sollte es sein, einen Artikel auszuarbeiten, der das Kap der Volksabstimmung dieses Mal tatsächlich bestehen kann. Ich bitte Sie, dies bei der Detailberatung zu berücksichtigen.

Bundesrat Schlumpf: Es wurde zu Recht gesagt: Das Medienwesen ist eine sehr komplexe Materie. Vordergründig geht es um technische, rechtliche, auch um Abgrenzungsprobleme zwischen den Medien. Tiefer ausgelotet, geht es in ganz eminentem Masse um gesellschaftliche und staatspolitische Zusammenhänge. Die Kommission Ihres Rates war bestrebt, sich damit einlässlich auseinanderzusetzen; ihr Präsident – Ständerat Heftli – hat das sorgfältig dargelegt, ich möchte dafür danken. In der Botschaft hat der Bundesrat versucht, eine Gesamtschau darzulegen und daraus Folgerungen zu ziehen. Die zentrale Folgerung besteht darin – darüber herrscht Übereinstimmung –, dass wir ein besseres verfassungsrechtliches Fundament benötigen, wenn wir die schon vorhandenen, vor allem aber die in absehbarer Zeit auf uns zukommenden Aufgaben bewältigen wollen.

Die Rechtslage ist bekannt, sie wurde dargelegt. Wir haben in Artikel 36 Absatz 1 der Bundesverfassung eine zweifelsfreie Abstützung von Bundeskompetenzen in allem, was den technischen Bereich betrifft. Wir haben aber eine umstrittene Reichweite von Artikel 36 der Bundesverfassung in bezug auf die Verwendungsvorschriften, insbesondere in bezug auf den Programmbereich. Es wurde dargelegt, dass das Bundesgericht durch Entscheide (besonders durch den jüngsten vom Oktober 1980) ganz wesentlich zur Klärung der Lage beigetragen hat. Gerichtsentscheide sind aber nicht irreversibel, vor allem sind sie immer auf einen speziellen Tatbestand ausgerichtet, der in Prüfung steht. Die Expertenkommission Kopp hat mit der Mediengesamtkonzeption wesentliche Grundlagen und Erkenntnisse erarbeitet. Sie hat die Notwendigkeit einer besseren Verfassungsgrundlage im Fernmeldebereich bestätigt. Sie erör-

terte drei Systemvarianten, welche Ständerat Heftli darlegte, und bestätigte, dass ein Verfassungsartikel, wie er in Diskussion steht, in jedem Fall in ein Konzept der MGK eingeordnet werden kann, ausgenommen bei der sogenannt integrierten Lösung; da gäbe es ohnehin eine gesamte Neuordnung.

Ständerat Affolter hat darauf hingewiesen, dass wir im Hinblick auf die höchst aktuellen Fragen in diesem Bereich eine genügende Verfassungsgrundlage benötigen. Er zieht daraus den Schluss, dass man es bei einer Kompetenznorm bewenden lassen sollte. Wir werden darauf noch eingehen. In der Tat ist es so: Der auf dem Tisch liegende Aufgabekatalog ist sehr breit und wird von Monat zu Monat noch grösser. Denken Sie an die sprachregionale Ebene, an UKW, drittes Programm, Position der SRG, an die lokale Ebene, die jetzt vor allem im Gespräch ist mit den lokalen Rundfunkversuchen, an das Satellitenrundfunkproblem (hier und im Nationalrat schon einlässlich diskutiert), an alle neuen Formen wie Teletext, Videotext, Fernmeldesatelliten, PAY-TV usw. Ein ausserordentlich breiter Aufgabenbereich, dem ein sehr schmales Verfassungsfundament gegenübersteht, wenn wir den Programmbereich betrachten.

Das Regelungskonzept des Bundesrates (und der Kommissionmehrheit, ausgenommen Ständerat Affolter) geht davon aus, dass wir ein Verfassungsfundament schaffen müssen für eine zeitgemässe Rundfunkordnung. Darin müssen die Essentialia enthalten sein, nicht Stolperdrähte, die Jalons für die Gesetzgebung, die zugleich den Rahmen abstecken, innerhalb dessen der einfache Gesetzgeber mit dem fakultativen Referendum tätig werden soll (nicht nur darf, sondern soll). Wir wollen keine Ausführungsgesetzgebung auf Verfassungsstufe, wir wollen hier nicht Quasi-Programmrichtlinien – einen SRG-Artikel 13 oder ähnliches. Wir wollen auch nicht eine Disziplinierung der Medien, weil sie dem einen oder anderen von uns gelegentlich nicht gerade das franko Haus liefern, was man schätzen würde. Wir wollen aber auch nicht ein leeres Gefäss, nicht einfach eine Kompetenznorm, denn – wie Ständerat Guntern zu Recht sagte – wir entgehen der Auseinandersetzung über die zentralen Fragen nicht, diese müssen und wollen wir regeln, aber am richtigen Ort. Wir dürfen sie nicht einfach auf die Gesetzgebungsebene verschieben, weil darin Probleme erblickt werden können, welche zu grösseren Auseinandersetzungen führen. Das war im durchgeführten Vernehmlassungsverfahren die überwiegend zum Ausdruck gebrachte Meinung. Die Vernehmlasser haben ebenfalls eine materielle Norm befürwortet, nicht einfach eine Kompetenznorm. Es ist zu beachten, dass wir davon ausgehen, das Regal des Bundes nach Artikel 36 sei ungeschmälert zu erhalten. Das muss unterstrichen werden. Wir schaffen Jalons für eine Nutzungsordnung, abgestützt auf ein unverbrüchliches Regal des Bundes. Da besteht ein fundamentaler Unterschied zur Pressefreiheit und zu den Regelungen, die allenfalls in bezug auf die Printmedien noch kommen werden. Dort geht es ja nicht darum, dass Konzessionen eingeräumt werden müssten, um von einem Bundesregal Gebrauch zu machen. Die Medien bewegen sich zum vorneherein in einem ihnen zustehenden Freiraum.

Wenn wir uns diese Jalons überlegen und daraus Schlüsse ableiten, müssen wir uns vergegenwärtigen (wie es Ständerat Heftli getan hat), welche Funktion das Mediensystem in unserer Gesellschaft hat. Da ist in einem Staat mit über 3000 eigenständigen Körperschaften (Gemeinden, Kantone, Bund), mit dieser Vielfalt in kultureller, sprachlicher und gesellschaftlicher Hinsicht die Funktion des Mediensystems als Ganzes weit grösser, wichtiger, fundamentaler als bei einfachen politischen, kulturellen oder gesellschaftlichen Strukturen.

Dieses Mediensystem (inklusive Presse, Buch, Film) muss ausserordentlich grosse, anspruchsvolle Versorgungsaufgaben erfüllen, im Bereiche der Information schon deswegen, weil wir auf allen drei Ebenen die direkte Demokratie, die Referendumsdemokratie haben. Im Bereich der Kultur, weil diese Vielfalt natürlich besondere Versorgungsaufgaben in unserem relativ kleinen Raum mit sich bringt. Und im

Bereiche der Unterhaltung, weil viele Produzenten tätig sind, die Anspruch darauf erheben, dass sie in Bild oder Ton zur Geltung kommen. Auch das gehört zur schweizerischen Vielfalt.

In systematischer Hinsicht haben wir uns entschlossen, diesen Radio- und Fernsehartikel in die Nähe von Artikel 55 – Pressefreiheit – zu rücken; damit soll gesagt werden, dass wir eine Abstimmung im Medienbereich anstreben, wie das auch die Mediengesamtkonzeption (MGK) vorschlägt. Methodisch also keine Kompetenznorm, materielle Bestimmungen, Leitplanken, Jalons; eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes für den gesamten öffentlichen Fernmeldebereich und Sondernormen in den Absätzen 2 bis 4 für Radio und Fernsehen, weil hier heute schon besondere Gegebenheiten zu berücksichtigen sind.

Zum Absatz 2: Es geht um eine Art «Leistungsauftrag» an das elektronische Mediensystem als Ganzes. Der einzelne Veranstalter kann nicht in jedem Falle alles erfüllen, je nach der Struktur, nach der Aufgabenstellung wird zu differenzieren sein. Aber das elektronische Mediensystem als Ganzes soll diesen «Leistungsauftrag» erfüllen. Wir möchten sagen, was erbracht werden soll. Wir möchten aber nicht auf Verfassungsstufe regeln, wie das erbracht werden soll. Richtmass für dieses «Was» ist gemäss den Verfassungs-elementen der Versorgungsbedarf der Rezipienten.

Und welches sind diese Elemente? Darüber gehen die Meinungen auseinander; wir werden uns bei der Detailberatung darüber unterhalten. Zu diesen Elementen gehören die Kultur im weiteren Sinne, die kulturelle Entfaltung die selbständige Meinungsbildung, die vielfältige Information und die Unterhaltung. Natürlich kann darüber philosophiert werden, ob überhaupt der Unterhaltungsbereich eines verfassungsmässigen Auftrages bedürfe. Es geht dabei aber um eine Verbriefung eines Faktums, das anteilmässig sehr bedeutend ist. Wenn wir den Leistungsauftrag im Absatz 2 einfangen wollen, dann können wir nach Auffassung des Bundesrates das Faktum «Unterhaltung» als Programmangebot nicht übergehen.

Was sind die Leitplanken für den Leistungsauftrag? Die Essentialia eigentlich von Staat und Gesellschaft: die Eigenheiten des Landes, die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten – das ist ein dynamischer Bereich – sowie, was die Kommission wünscht (der Bundesrat ist damit einverstanden), die Bedürfnisse der Kantone. Wenn man das als spezielles Element betont, entsteht kein Ungleichgewicht, weil es ja in unserer ganzen staatspolitischen Auffassung im Vordergrund steht.

Was wir im Leistungsauftrag nicht wollen, sind punktuelle Programmrichtlinien. Wir wollen einen abgesteckten Rahmen für diesen Auftrag, aber nicht punktuelle Richtlinien. Wir wollen auch nicht – Ständerat Hefti hat das dargelegt – ein Veranstaltermonopol. Die Konzessionierung von Veranstaltern soll erfolgen, soweit das für die Erfüllung des Leistungsauftrages richtig erscheint.

Der Absatz 3 ist in Bezug gestellt zu Absatz 2. Die Unabhängigkeit und Programmgestaltungsfreiheit gelten zur Erfüllung des Leistungsauftrages nach Absatz 2. Der Begriff «Unabhängigkeit» wurde definiert. Neu erscheint der Begriff der Autonomie. Unter Unabhängigkeit verstehen wir in unserem Lande die Stellung gegenüber dem Gemeinwesen, gegenüber dem Staat, gegenüber Behörden. Wir wollen bei Radio und Fernsehen Staatsunabhängigkeit gewährleisten. Diese ist Ausfluss des ungeschriebenen, aber geltenden Verfassungsrechts der Meinungsfreiheit. Das Gegenteil von Staatsunabhängigkeit wäre ein Staatsrundfunk. Herr Muheim hat dargelegt, was das bedeuten würde. Es soll auch Unabhängigkeit bedeuten gegenüber Dritten, also irdengewichtigen Machtgruppen. Beides ist essentiell in einer Demokratie.

Zum anderen Element, der Programmgestaltungsfreiheit: «Autonomie» bezieht sich auf die Tätigkeit einer selbständigen oder unselbständigen Institution. Man sagt, in welcher Weise jemand tätig werden darf: autonom, selbständig, oder eben nicht autonom. Dies deckt sich nicht mit dem Begriff der Selbständigkeit. Die Presse in unserem Lande

ist von der Natur der Sache her staatsunabhängig und in ihrer Tätigkeit auch autonom. Das Gebilde in unserem Lande aber, auf das man den Begriff der Autonomie gemeinhin bezieht, nämlich die Gemeinde, ist viel differenzierter. Die Gemeinden sind unabhängige, öffentlich-rechtliche Körperschaften. Sie sind unabhängig, in ihrer Tätigkeit aber begrenzt autonom, nämlich nur dort, wo sie eigene Tätigkeiten ausüben. Wenn sie übertragene Tätigkeiten ausüben – Zivilstandswesen, Grundbuchwesen usw. – sind sie nicht autonom.

Ich möchte damit darlegen, dass man mit diesen Begriffen Unabhängigkeit und Autonomie sorgfältig umgehen muss, damit nicht durch die Verwendung in einer Verfassungsbestimmung Unklarheiten entstehen.

Zur Frage von Ständerat Piller: Was bedeutet das konkret, was im Absatz 3 gesichert werden soll? Durch den Terminus «Programmgestaltungsfreiheit» werden – wir haben das in der Botschaft auf Seite 66, Ziffer 233 dargelegt – nicht individuelle Grundrechte geschaffen, also weder nach Fassung Bundesrat noch nach Kommissionsminderheit. Die Gewährleistung der Programmgestaltungsfreiheit bezieht sich auf die Verantwortlichen, und zwar im Rahmen des Leistungsauftrages nach Absatz 2.

Wir haben in der Botschaft dargestellt, dass es sich um eine Parallelität handelt. Diese Freiheit, Programme zu gestalten, steht nicht einfach dem Generaldirektor einer Unternehmung zu, gewissermassen monopolistisch: Es besteht eine Parallelität von Verantwortung und Freiheit. Derjenige, der für eine bestimmte Aufgabe die Verantwortung zu tragen hat, der soll auch die Freiheit, welche Absatz 3 statuieren will, in Anspruch nehmen können. Mehr aber nicht! Es ist also keine Verfassungsgrundlage, welche jedem Medienschaffenden eine sogenannte innere Medienfreiheit bringt. Wir sagen in der Botschaft, dass es Aufgabe der Ausführungsgesetzgebung sei, die nach aussen geltende Freiheit und Verantwortung und ihre innere Ausgestaltung näher zu ordnen. Insbesondere werde festgehalten werden müssen, dass ein Veranstalter die Pflicht hat, von dieser Freiheit den Programmverantwortlichen die entsprechenden Teile abzugeben.

Das Problem der inneren Medienordnung – Ständerat Affolter hat sich damit auseinandergesetzt – ist zu vielschichtig (die Kommission Kopp setzt sich damit auch sorgfältig auseinander), als dass man das auf Verfassungsstufe überhaupt regeln könnte. Es gehört auch in einen Gesamtzusammenhang. Wir können ja nicht auf Verfassungsstufe nur einer Gruppe von Medienschaffenden eine bestimmte Schaffungsfreiheit garantieren. Denn wir haben in anderen Bereichen analoge Verhältnisse, die ebenfalls geregelt werden müssten. Nach Vorstellung des Bundesrates kann man mit unserem Terminus eine Gestaltungsfreiheit für die Verantwortlichen nach Massgabe des Leistungsauftrages zum Ausdruck bringen.

Zum Absatz 4 erübrigen sich weitere Bemerkungen. Wir wollen hier das verfassungsmässig verankern, was heute bereits besteht und was durch den Bundesbeschluss der Unabhängigkeit eingeführt werden soll: eben diese Beschwerdeinstanz.

Ich bin Ihnen dankbar, dass Sie die Vorlage positiv aufnehmen. Ich bin Ihnen vor allem auch dankbar für das durchwegs bekundete Verständnis, dass wir eine solche Verfassungsgrundlage – wie sie auch immer definitiv ausgestaltet wird – dringend brauchen, wenn wir mit den Medienproblemen, die auf unserem Tisch sind, fertig werden wollen.

Es ist nach Auffassung des Bundesrates eine taugliche Verfassungsgrundlage. Wir wollen nicht einfach dem Lauf der Dinge Freiheit lassen und alles, was technisch machbar ist, verwirklichen. Wir wollen auch im Medienwesen zwar eine durchaus freiheitliche Ordnung; aber es muss eine geordnete Freiheit sein, eine Ordnung im Gesamtinteresse und nicht allein im Interesse einzelner Gruppen.

Ich bitte Sie um Eintreten.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

M. Aubert: Je voudrais faire une remarque pour la discussion de détail qui aura lieu demain matin. Il y a une erreur dans la version française du dépliant. Nous sommes quelques-uns dans cette salle à soutenir la proposition de minorité I. Le texte allemand, lui, est tout à fait correct; il montre bien que cette proposition ne vaut que pour la première phrase de l'alinéa 2, les autres phrases n'étant pas touchées. En revanche, la version française du dépliant n'est pas correcte; elle paraît dire que la proposition de la minorité I se substitue à l'ensemble de l'alinéa 2. En d'autres termes, il faut ajouter, dans la version française, trois petits points; ici, les trois points sont indispensables.

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 11.55 Uhr
La séance est levée à 11 h 55

Vierte Sitzung – Quatrième séance

Donnerstag, 3. Februar 1983, Vormittag

Jeudi 3 février 1983, matin

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Weber

81.040

Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel) Constitution fédérale (article sur la radio et la télévision)

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 41 hiervoor – Voir page 41 ci-devant

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress, Ziff. I Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Titre et préambule, ch. I préambule

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Heftl, Berichterstatter: Werden wir uns zuerst noch einmal über das Vorgehen klar: Es werden nun die Absätze 1 bis 4 bereinigt, gemäss Anträgen Kommissionsmehrheit und Kommissionsminderheit I. Wenn dann alle vier Absätze behandelt sind, wird das Resultat der Minderheit II gegenübergestellt.

Zu Titel und Ingress: Was die Platzierung dieses Artikels betrifft (nach Art. 55 und nicht nach Art. 36), so möchte ich festhalten – namentlich gegenüber der Bemerkung von Bundesratsseite –, dass damit die grundlegenden Unterschiede von Artikel 55bis gegenüber Artikel 55 nicht verwischt werden sollten. Im übrigen verweise ich auf das Eintretensreferat.

Angenommen – Adopté

Art. 55bis Abs. 1

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Art. 55^{bis} al. 1

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Heftl, Berichterstatter: Es wurde gestern auf die beiden früheren Anläufe hingewiesen. Es ist immer schwierig festzustellen, aus welchen Gründen eine Vorlage angenommen oder abgelehnt wurde. Es spielen da meist verschiedene Gründe mit. Immerhin, zur sogenannten Kurzfassung des ersten Anlaufes: Bei deren Ablehnung hat die Befürchtung einer Konkurrenzierung des Radios durch das Fernsehen

mitgespielt. Was die zweite Fassung der siebziger Jahre betrifft, hat dort sicher auch ein gewisses allgemeines Unbehagen gegenüber Radio und Fernsehen mitgewirkt, das sich dann in einem Nein äusserte. Es wurde darauf hingewiesen, der erste Versuch sei zu kurz, der zweite zu lang gewesen, also gehe man einen Mittelweg. Aber die Alternativen sind: entweder ein reiner Kompetenzartikel oder ein Artikel, der in grossen Zügen – wenn auch nicht im Detail – alles umfasst. Sonst fehlen uns dann wieder die Verfassungsgrundlagen, die wir ja gerade mit diesem Artikel schaffen wollen.

Absatz 1 ist ein reiner Kompetenzartikel für alles, was nicht Radio oder Fernsehen betrifft. Der Begriff «öffentliche Verbreitung» soll nicht zu weit gefasst werden, damit die private Verbreitung nicht unbegründet eingeschränkt wird. Darüber hinaus bietet Absatz 1 auch die Möglichkeit, Absatz 2 und 3, die materielle Vorschriften über Radio und Fernsehen enthalten, in gewissem Sinne zu präzisieren und zu ergänzen. Ich verweise auf das Eintretensreferat.

Was dem Gesetzgeber, auch bezüglich Radio und Fernsehen, zu regeln offenbleibt, sind zum Beispiel Werbung, Finanzierung, Ausbildung und allfällige Prüfungen der Medienschaffenden, die Frage, ob und wie weit ein Monopol bestehen soll – also die Zahl der Konzessionierungen – und verschiedenartige Fragen, welche sich aus den internationalen Beziehungen ergeben werden. Denn die Medien werden je länger je mehr grenzüberschreitend. – Noch eine wichtige Frage sei erwähnt, welche ebenfalls dem Gesetzgeber überlassen bleibt: Soll alles technisch Machbare möglichst auch eingeführt werden? Hier bestehen Gefahren, die zur Zurückhaltung mahnen und auf die namentlich der Vertreter des ARBUS in den Hearings Gewicht gelegt hat. Auch Herr Schlumpf hat gestern diesen Punkt angeschnitten.

Angenommen – Adopté

Art. 55bis Abs. 2

Antrag der Kommission

Mehrheit

Radio und Fernsehen tragen zur kulturellen Entfaltung, zur selbständigen Meinungsbildung und zur Unterhaltung der Zuhörer ...

... des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie bringen die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen und objektiv zum Ausdruck.

Minderheit I

(Aubert, Affolter, Meylan, Muheim)

Radio und Fernsehen tragen zur selbständigen Meinungsbildung und zur kulturellen Entfaltung der Zuhörer ...

Für den Rest des Absatzes: Zustimmung zum Antrag der Mehrheit

Minderheit II

(Affolter, Munz)

Streichen

Art. 55^{bis} al. 2

Proposition de la commission

Majorité

(La modification à la 1^{re} phrase concerne que le texte allemand)

... Elles tiennent compte des particularités du pays et des besoins des cantons. Elles reflètent convenablement et objectivement la diversité des événements et des idées.

Minorité I

(Aubert, Affolter, Meylan, Muheim)

La radio et la télévision contribuent à la libre formation de l'opinion des auditeurs et téléspectateurs ainsi qu'à leur développement culturel...

Pour le reste de l'alinéa: Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité II

(Affolter, Munz)

Biffer

Hefti, Berichterstatter: Im Hinblick auf die gestrigen bundesrätlichen Ausführungen zur Formel des «Was und Wie»: Wir können mit diesem Wortspiel nicht den sachlichen Problemen aus dem Wege gehen. Wer sich nicht mit dem «Wie» befassen kann, verliert letzten Endes auch die Kontrolle über das «Was». Letzteres wäre zum mindesten nicht die Absicht der Kommission.

Zur vorliegenden Antragsituation:

Herr Aubert hat uns gestern auf das Fehlen dreier Punkte auf der Fahne bei Absatz 2 im französischen Antrag hingewiesen. Diese Punkte haben wir nachgeführt; diesbezüglich besteht Klarheit.

Sodann ist – nur in der deutschen Fassung – noch auf folgendes hinzuweisen: Die Kommissionsmehrheit spricht von «selbständiger Meinungsbildung», die Kommissionsminderheit von «freier Meinungsbildung». Hierbei soll es sich aber bei der Minderheit um einen Irrtum, gestützt auf einen früheren Text, handeln. Wie mir von Herrn Aubert gesagt wurde, müsste auch im Minderheitsantrag I von «selbständiger Meinungsbildung» gesprochen werden. Im französischen Text heisst es beide Male «libre». – Wir werden diesen Punkt, der unbestritten sein soll, vorweg bereinigen können.

Dann haben wir lediglich zwei Anträge, denjenigen der Kommissionsmehrheit und den der Kommissionsminderheit I, wobei auch noch auf die Fassung des Bundesrats zurückgegriffen werden kann. Andere Anträge liegen nicht vor. Ich möchte vorschlagen, zuerst diese redaktionelle Differenz im deutschen Text zu bereinigen, so dass es sowohl bei der Mehrheit wie bei der Minderheit I «selbständige Meinungsbildung» heissen würde.

Präsident: Ich stelle fest, dass der Bundesrat mit dieser Fassung einverstanden ist. Wird dazu das Wort gewünscht? – Es ist nicht der Fall. Sie haben so beschlossen.

Hefti, Berichterstatter: Gestatten Sie mir jetzt einige allgemeine Ausführungen zum Absatz 2.

Der Unterschied zwischen der Mehrheit und der Minderheit I besteht darin, dass die Mehrheit auch die «Unterhaltung» erwähnt, während die Minderheit auf die Unterhaltung verzichten will. Das ist die einzige Differenz, die innerhalb der Kommission bestehen blieb.

Nun ein paar Bemerkungen zu den Änderungen gegenüber dem bundesrätlichen Text. Ihre Kommission will auch die Bedürfnisse der Kantone erwähnt haben. Ein Kommissionsmitglied, das einmal einer kantonalen Regierung angehörte, hat sich in der Kommission beklagt, wie hochmütig Medienschaffende über die Bedürfnisse der Kantone und über deren gewählte Regierungsräte hinweggehen können. Wie sich aus der gestrigen Diskussion ergab, erhebt sich gegen die Erwähnung der Bedürfnisse der Kantone kein Widerspruch.

Zu den «Eigenheiten des Landes»: Man hat sich lange gefragt, ob dieser vielleicht etwas eigenartig anmutende Ausdruck verwendet werden soll. Wir sind aber am Schluss einmütig dazu gekommen, weil er sehr vieles zusammenfasst, was sonst einzeln erwähnt werden müsste. Dieser Ausdruck wurde also eingeführt, damit der Artikel nicht zu lang wird.

Was sind diese «Eigenheiten des Landes»? Ich möchte namentlich, aber nicht abschliessend, hinweisen auf die verschiedenen Sprachen, Kulturen und Landschaften, den Föderalismus, den Willen zur staatlichen Unabhängigkeit, die aussenpolitische Neutralität, die Zugehörigkeit zum christlich-abendländischen Kulturkreis, die humane Tradition, die soziale Verpflichtung einerseits und die freie Entfaltung und Selbstverantwortung andererseits.

Nun zum Wort «objektiv». Ich möchte diesbezüglich auf das Eintretensreferat verweisen und nur kurz Stellung nehmen zum Zitat von Herrn Piller aus einem Wörterbuch. Dieses Wörterbuch stammt, sowohl was das Werk wie seine Verfasser betrifft, aus den Kreisen gewisser Medienschaffender. Ich möchte darauf hinweisen, dass zum Beispiel der «Brockhaus», ein neutrales Werk, den Begriff «Objektivität» nicht für unmöglich hält, sondern darin ein Forschen und Erkennen ohne Sympathien und Aversionen sieht. – Das Zitat von Herrn Piller bedeutet die schrankenlose Selbstverwirklichung der Medienschaffenden und übergeht die ebenfalls berechtigten Ansprüche der Bürger und der Allgemeinheit, der Zuhörer und der Zuschauer. Herr Piller wird aber auch vielen Medienschaffenden nicht gerecht, die von ihrem Beruf eine höhere Auffassung haben als eine derart absolute Subjektivität, wie sie aus diesem Zitat von Herrn Piller hervorgeht. Wenn wir die Philosophie dieses Zitats weiterführen, könnten wir letzten Endes in gleicher Weise alle ethischen Werte in Frage stellen. Ich glaube nicht, dass daraus eine menschenwürdige Gesellschaft resultierte. Ich beantrage Ihnen daher, der Kommission zuzustimmen, die bezüglich «objektiv» keine Differenz hat, und was den Unterschied bezüglich der «Unterhaltung» betrifft, so dürfte er deshalb nicht derart gravierend sein, weil wir ja aufgrund von Absatz 1 die «Unterhaltung» auf Gesetzesstufe immer noch beifügen können, wie auch weitere Aufgaben für Radio und Fernsehen. Sie dürften aber nicht den in Absatz 2 genannten widersprechen. Namens der Kommission beantrage ich Zustimmung zur Mehrheit.

M. Aubert, porte-parole de la minorité: Je dois d'abord vous parler de l'objet de ma proposition, qui a d'ailleurs été fort bien décrit par notre président, M. Hefti. La proposition de la minorité I ne se rapporte qu'à la première phrase de l'alinéa 2, elle ne touche pas les deuxième et troisième phrases. Non pas qu'il n'y ait rien à dire à leur égard, mais tant de choses ont été affirmées, de part et d'autre, sur l'objectivité, que celui qui vous parle maintenant n'a plus la courage d'entamer ce sujet.

Nous nous concentrerons donc sur la première phrase de l'alinéa 2. Il y a en réalité deux différences entre la version que nous proposons et la version de la majorité. L'une est la permutation des termes. Dans la minorité, nous parlons d'abord de la formation de l'opinion et ensuite du développement culturel, alors que la version du Conseil fédéral et de la majorité suit l'ordre inverse. Cette question d'ordre est de peu d'importance, c'est une affaire de goût et cela n'a aucun effet juridique. La deuxième différence, que M. Hefti a clairement expliqué tout à l'heure, est plus importante: dans la version du Conseil fédéral et de la majorité, il y a trois termes, à savoir la culture, la formation de l'opinion et le divertissement; tandis que celle de la minorité ne mentionne que deux termes, la formation de l'opinion et la culture. Si vous préférez une image éculée, le Conseil fédéral, fidèle à une tradition qu'il a instituée il y a quelques années, se rattache à une doctrine des trois piliers; la minorité, elle se contente de deux piliers.

Voilà la différence principale entre la proposition de la minorité et celle de la majorité.

Nous estimons que le terme de divertissement n'a pas sa place dans la constitution fédérale. Dans les propos qu'il a tenus hier, le chef du département nous a en quelque sorte fourni le canevas de la démonstration. Commentant l'alinéa 2, première phrase, il a dit: «ce sont des mandats» ou bien «ce sont des constatations», il a parlé d'«Aufträge oder Feststellungen». Il serait bon de savoir ce que nous faisons ici.

Imaginons d'abord que cette phrase se borne à faire de simples constatations, elle constate que les concessionnaires qui diffusent les programmes contribuent à la formation de l'opinion, cherchent à développer la culture et aussi à divertir. A mon avis, la «constatation» n'appartient pas à la constitution fédérale. Einfache Feststellungen gehören der

Bundesverfassung nicht an. La constitution ordonne ou interdit, ou encore elle interdit sous réserve d'autorisation; elle ne fait pas de constatations.

Il s'agit donc bien ici de mandats, d'obligations, que le constituant impose au législateur et que celui-ci imposera au concessionnaire.

Nous sommes – en employant un terme un peu lourd – devant un problème de civilisation. Le chef du département disait même hier que c'était une question philosophique; j'accepte l'adjectif. Appartient-il à l'Etat de prescrire le divertissement, peut-il commander aux uns d'amuser les autres?

Il faut comprendre ce que signifie ce texte considéré comme un mandat. Cela veut dire qu'un concessionnaire, qui aurait le désir de consacrer l'ensemble de son programme à la formation de l'opinion et au développement de la culture, pourrait se voir refuser la concession parce qu'il n'aurait pas satisfait au troisième terme de l'alinéa 2, première phrase. Je conviens parfaitement que mon exemple est académique. Je sais que les goûts du public et les forces du marché contraignent les diffuseurs à faire une large place au divertissement. Il m'est simplement désagréable de penser que c'est la constitution fédérale qui leur en fait un devoir.

Peut-être vous souvenez-vous d'une phrase, souvent citée, de Juvénal, qui disait: «du pain et des jeux» (*panem et circenses*), pour décrire une période de l'Empire romain. Je serai plus différencié. Je peux admettre que la constitution fédérale prescrive une «politique du pain» – elle l'a fait depuis 1929 avec l'article 23^{bis} et elle le fait d'ailleurs, plus généralement, avec toute la législation sociale. Mais je ne suis pas encore prêt à admettre que notre constitution prescrive une «politique des jeux». Voilà pourquoi je vous invite à supprimer le terme «divertissement».

Je connais bien l'objection qu'on peut me faire, elle m'a déjà été faite en commission: lorsqu'on veut discréditer quelque chose, dans notre parlement ou ailleurs, on dit «ce sont des réflexions d'élite», J. F. Aubert veut réfléchir, veut s'informer, veut se cultiver, il ne veut surtout pas se divertir. C'est tout à fait faux. J'aime beaucoup me divertir et même peut-être un peu trop. Par exemple, si je m'étais moins diverti hier soir, je vous ferais un meilleur discours ce matin! Seulement, j'entends me divertir parce qu'il me plaît de le faire, et non pas parce que l'Etat a obligé le concessionnaire de la radio-télévision à me divertir. Le concessionnaire divertira sans doute, il le peut, il en a l'autonomie, nous la lui reconnaissons à l'alinéa 3 de notre article, mais nous ne voulons pas qu'à l'alinéa 2 nous lui en fassions une obligation.

En conclusion, je n'aimerais pas que le mandat de divertir, que l'obligation d'amuser entre aujourd'hui dans notre constitution sans que le Conseil des Etats se soit expressément prononcé sur ce point. Je vous invite donc à biffer le terme «divertissement».

Bundesrat Schlumpf: In bezug auf die Modifikation «selbständige Meinungsbildung» stimmt der Bundesrat der Kommissionsmehrheit zu, auch in bezug auf die Einschlebung «Bedürfnisse der Kantone». In bezug auf «Unterhaltung» sind wir mit der Mehrheit der Kommission der Meinung, dass das Bestandteil des Leistungsauftrages bleiben muss. Dazu möchte ich mich noch äussern, und zum Begriff «Objektivität» werde ich dann ebenfalls die Stellungnahme des Bundesrates bekanntgeben.

Miville: Je länger ich dieser Diskussion zuhöre, um so mehr verfestigt sich bei mir der Eindruck, der schon am Ende der Kommissionsberatungen vorherrschend war, dass ich nämlich der Fassung des Bundesrates zuneige, mit der Einschränkung, dass ich von der selbständigen Meinungsbildung auch mehr halte als von der eigenen Meinungsbildung. Im übrigen aber wäre ich also hier einmal bundesrätlicher als der Bundesrat, denn ich halte alle Veränderungen, die von unserer Kommission eingebracht worden sind, nicht für eine Bereicherung dieser Bestimmung, sondern

für schwer praktikable Zufügungen, die im übrigen den Widerstand gegen die Annahme dieses Artikels in unserer Verfassung verstärken werden. Ich kann mich zu jeder dieser Zufügungen, die von unserer Kommission vorgeschlagen werden, ganz kurz äussern.

Ich halte es trotz den Ausführungen von Herrn Kollega Aubert im Grunde halt doch für eine elitäre Haltung, wenn man aus einem Leistungsauftrag einen wichtigen Bestandteil dieser Leistung – eine Gegebenheit, nämlich die Unterhaltung – streichen will. Es kommt nicht darauf an, ob so und so viele hier im Rate mit dieser Unterhaltung zufrieden sind; denn das dringt ja irgendwie durch bei denjenigen, die sie streichen wollen. Es kommt einfach darauf an, dass wir in diesem Artikel die Aufgaben, die im Sinne einer Leistung zu erfüllen sind, umschreiben. Es kann doch niemand bestreiten, dass zu diesen Aufgaben die Unterhaltung gehört. Genauso wie die Information, die zur eigenen Meinungsbildung beitragen soll, genauso wie die Gesamtheit der Sendungen, welche die kulturelle Entfaltung bewirken sollen, genauso gehört doch die Unterhaltung dazu: Sie ist eine Gegebenheit, sie wird von den Konsumenten der Medien erwartet. Was erreichen wir denn, wenn wir ausgerechnet einen Bestandteil dieses Leistungsprogramms eliminieren?

Was ich als ganz bedenklich erachte – und ich wage es sogar hier in diesem Ständerat, in dieser Kantonskammer zu sagen – ist, dass wir die Bedürfnisse der Kantone einbringen wollen. Die Bedürfnisse der Kantone sind doch ein Bestandteil der Eigenheiten des Landes. Die Eigenheiten des Landes sind im vorgeschlagenen Absatz 2 genannt. Und was heisst nun «die Eigenheiten» des Landes? Unser Kommissionspräsident hat in einer eindrücklichen Reihe von Sachverhalten aufgezählt, was die Eigenheiten des Landes sind: Sprachen, Konfessionen, verschiedene Wirtschaftskreise; all das ist mit den Eigenheiten des Landes eingefangen und ist hier als Auftrag genannt. Es muss berücksichtigt werden. Warum denn aus diesem weiten Bereich ausgerechnet die Kantone in dieser Art und Weise hervorheben? Und wie soll das dann zugehen? Kommt dann am Ende des Jahres der Kanton A und beschwert sich darüber, dass der Kanton B 7,5 Stunden mehr drangekommen sei das Jahr hindurch als der Kanton A? Was für einem merkwürdigen Gerangel wird denn hier Tür und Tor geöffnet? Ich glaube, dass die Kantone so wichtig sind wie manches andere, was zu den Eigenheiten unseres Landes gehört. Es muss sich aber hier doch im grossen und ganzen um Regionen, um Sprachbereiche handeln und nicht um eine kleinkarrierte Fortschreibung dessen, was in unserem Lande früher als «Kantönligeist» bezeichnet worden ist. Und endlich dieser Ausdruck «objektiv». Ich weiss, wie man an diesem Begriff hängt, und ich weiss auch, dass *prima vista* einiges für diesen Ausdruck sprechen könnte. Aber wenn man selbst die Hälfte seines Lebens als Medienmann zugebracht hat, dann weiss man, dass es darum gehen muss, was der bundesrätliche Entwurf treffend festhält, nämlich um die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten. Darum muss es allerdings gehen. Es sollen nicht die einen zu Wort kommen und die anderen zum Schweigen verurteilt sein. Aber die einzelne Sendung und derjenige, der sie macht, kann in sich selbst weder ausgewogen – das ist auch so ein schwer praktikabler Ausdruck – noch objektiv sein. Das kann man nicht verlangen. Man kann in einem Leistungsauftrag nicht so weit gehen vorzuschreiben, wie dieser Auftrag im einzelnen erfüllt werden soll. Die Formulierung «objektiv» würde in der Praxis Gegenstand von Streitereien und Auseinandersetzungen und zu einer Einschränkung der Kreativität und des freien Schaffens der Medienleute führen, was uns nicht zum Vorteil gereichen würde. Was verlangt werden darf und muss, ist die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten im ganzen, einmal die einen, einmal die anderen, aber nicht eine Objektivität in der einzelnen Sendung. Da wäre jeder, der sich mit solchen Dingen befasst und beschäftigt, schlicht überfordert. Aufgrund der Gesamtheit dieser Bedenken wiederhole ich: An der Fassung des Bundesrates ist festzuhalten.

Präsident: Ich glaube, wir müssen noch etwas Klarheit schaffen. Es geht vorläufig lediglich darum, ob der Begriff «Unterhaltung» Eingang finden soll oder nicht. Möchten Sie sich zu diesem Punkt, d. h. also zum ersten Teil von Absatz 2, noch äussern?

Heftli, Berichterstatter: Wir müssen uns mit den Anträgen befassen, die vorliegen, und da ist der Antrag der Kommissionsmehrheit und der Kommissionsminderheit I, die sich bezüglich der «Unterhaltung» unterscheiden, und in nichts anderem. Der obsiegende Antrag kann nachher gemäss Antrag Miville der Fassung des Bundesrates gegenübergestellt werden.

Herr Kollega Aubert hat noch darauf hingewiesen, dass bei der Mehrheit zuerst die «kulturelle Entfaltung» und dann die «selbständige Meinungsbildung» komme, bei der Minderheit umgekehrt. Hier kann sich die Mehrheit ohne weiteres der Minderheit anschliessen. Ich weiss nicht, aus welchem Versehen diese Differenz entstanden ist.

Die sachliche Differenz besteht bei der «Unterhaltung». Aus den Gründen, die Herr Miville bereits dargelegt hat, ist die Kommissionsmehrheit für die Erwähnung der «Unterhaltung».

Bundesrat Schlumpf: Ich habe gestern bereits beim Eintreten auf diese Differenz hingewiesen und gesagt: Wenn wir einen Leistungsauftrag für die elektronischen Medien umschreiben, für die Medien insgesamt, dann gilt das nicht für jeden einzelnen Medienveranstalter gesamthaft. Nicht jeder Medienveranstalter muss alle Leistungen nach Absatz 2 erbringen; das elektronische Mediensystem soll die Leistungen nach Absatz 2 gesamthaft erbringen. Das habe ich gestern dargelegt. Ihre Befürchtung, dass jeder Veranstalter auch Unterhaltung produzieren müsste, ist nicht begründet. Dass Unterhaltung an den elektronischen Medien gebracht wird, ist einfach ein Faktum. Wenn wir die Leistungen, die wir von unserem Mediensystem erwarten, umschreiben, dann können wir das, was einen wesentlichen Bestandteil des Gesamtangebotes bildet, nicht weglassen. Man könnte sonst ja ebensogut, wie Sie aus der Erwähnung der Unterhaltung eine fragwürdige Auftragserteilung ableiten, *e contrario* ableiten, dass Unterhaltung an den elektronischen Medien nicht gebracht werden dürfe, weil sie im Absatz 2 nicht aufgeführt sei, dass also die elektronischen Medien sich auf die kulturellen Belange und auf die Information beschränken müssten. Das wäre allerdings eine Argumentation, der ich selbstverständlich auch nicht beipflichten würde. Aber sie wäre nicht spitzfindiger als die anderslautende, dass man daraus ableiten müsste, Unterhaltung sei ein Staatsauftrag. Ich unterstütze auch, was Herr Miville gesagt hat.

Ich habe dargelegt, dieser Artikel 55bis sei hineinzustellen in das, was wir bereits haben. Er gehört zum Artikel 36. Dort ist das Bundesregal im Bereich des Fernmeldewesens und damit der elektronischen Medien verankert. Wir haben festzulegen, wer von diesem Regal Gebrauch machen darf und in welcher Form. Wir gestatten also, wenn wir im Leistungsauftrag auch die Unterhaltung aufführen, Unterhaltung an den elektronischen Medien. Derjenige, der von diesem Bundesregal Gebrauch macht, darf Information betreiben, kulturelle Belange pflegen, Unterhaltung anbieten. Es ist ein Gestatten im Sinne einer zulässigen Gebrauchmachung vom Bundesregal. So ist dieser Leistungsauftrag zu verstehen. Wir haben das in der Botschaft so definiert, und dem steht wahrhaftig nichts entgegen. Im Gegenteil, unsere zentrale Betrachtungsweise gebietet, dass der Leistungsauftrag sich nach den Bedürfnissen der Rezipienten zu richten habe. Orientierungshilfe bei der Absteckung des Leistungsauftrages sind die Bedürfnisse der Rezipienten. Man sähe an den Fakten vorbei, wenn man die Unterhaltung als nicht dazugehörig betrachten würde. Ob man das bedauert oder nicht, aber es ist eine Tatsache, dass vom Standpunkt der Bedürfnisse der Zuschauer und Zuhörer her die Unterhaltung eine ganz wesentliche Bedeutung hat.

Aus diesen Gründen möchte ich Sie bitten, Absatz 2 nicht umzuformen. Wenn wir die Unterhaltung herausbrechen, dann entstehen nicht nur Interpretationsschwierigkeiten für die Gesetzgebung. Dieser Absatz 2 hat dann nicht mehr die Funktion eines umfassenden Leistungsauftrages für die Nutzung des Bundesregales.

Ich bitte Sie also, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. Aubert: Pardonnez-moi de reprendre la parole dans ce débat. Je sais bien qu'en général, parler une deuxième fois n'est pas une marque de sagesse. Mais, dans le discours du chef du département, il y a un propos que je ne peux vraiment pas laisser passer. M. Schlumpf a dit que, si l'on biffait le mot, on pourrait, *a contrario*, penser que le divertissement serait interdit à la radio et à la télévision. Naturellement, il a ajouté qu'il ne retenait pas l'argument; il l'a cependant lancé.

C'est un peu fort. Parce qu'on n'imposerait pas un comportement, on l'interdirait? Ce qui n'est pas obligatoire est défendu? En réalité, le divertissement constituera la base des programmes de la radio et de la télévision, cela se lit à l'alinéa 3 de notre article. Les diffuseurs ont l'autonomie; on sait très bien à quoi ils l'utiliseront.

Je demande simplement qu'on laisse les choses en l'état et que les deux seules prestations imposées aux concessionnaires, parce qu'elle ne sont pas évidentes, soient la formation de l'opinion et le développement culturel.

Bundesrat Schlumpf: Gerade Absatz 3 mit der Programmgestaltungsfreiheit verlangt, dass wir Absatz 2 umfassend genug umschreiben. Dort wird nämlich gesagt, dass die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen und die Freiheit, Programme frei zu gestalten, im Rahmen von Absatz 2 gestattet sei, d. h. für die Leistungen, welche nach Absatz 2 zu erbringen sind. Ich habe die Qualität eines allfälligen *argumentum e contrario* Ihrer Argumentation gegenübergestellt und meine, dass beide Argumentationen nicht richtig seien. Richtig ist die Argumentation des Bundesrates, indem wir sagen müssen, wofür vom Bundesregal Gebrauch gemacht werden darf. Das ist das Zentrale. Der Absatz 3 mit der Programmgestaltungsfreiheit verlangt gerade, dass wir den Absatz 2 richtig umschreiben.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	16 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	15 Stimmen

Präsident: Nun müssen wir uns darüber aussprechen, ob wir die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigen wollen. Wird dazu das Wort gewünscht?

Bundesrat Schlumpf: Es ist richtig, was Ständerat Miville gesagt hat. Im Begriff der Vielfalt und der Eigenheiten des Landes ist ganz zentral der föderalistische Staatsaufbau mit allen seinen Körperschaften – nicht nur mit den Kantonen – enthalten. Der Bundesrat kann aber der von der Kommission angebrachten Ergänzung zustimmen, nicht weil sie unbedingt notwendig wäre, sondern weil die tragende Bedeutung der Kantone derart essentiell ist, dass man diese Umschreibung als einen hauptsächlichsten, wenn auch nicht den einzigen Anwendungsfall ansehen kann. Das kollidiert nicht mit dem bereits enthaltenen Begriff und ergänzt ihn auch nicht, sondern konkretisiert und spezifiziert ihn. In diesem Sinn kann sich der Bundesrat dem Antrag der Kommission anschliessen.

Abstimmung – Vote

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

Präsident: Wir beraten nun den letzten Satz von Absatz 2, der die «Objektivität» betrifft.

Muheim: Ich habe aufmerksam verfolgt, was gestern und heute über den Begriff «Objektivität» in diesem Saale

gesagt worden ist. Ich bekam dabei den Eindruck, dass einige Voten eher in einer politischen Meinungsäußerung gipfelten denn in einer Darlegung verfassungsrechtlicher Grundlagen. Unsere heutige Aufgabe besteht aber darin, Verfassungsrecht zu schaffen, d. h. Normen auf höchster Rechtsetzungsebene zu erlassen, bei dem dieser letzte Absatz sauber in den Gesamtaufbau des Verfassungsartikels eingegliedert bleiben muss. Daher ist der Ausgangspunkt für diesen letzten Absatz die Tatsache, dass der Leistungsauftrag, wie er in der Botschaft, im Verfassungsentwurf und in der Diskussion immer wieder angesprochen wird, gewisse Randbedingungen erhält. Anders formuliert: Wir sagen hier aus, wie der Leistungsauftrag zu erledigen und zu erfüllen ist. Dass man die Frage nach dem «Wie» auf der obersten Rechtsetzungsebene ordnen darf, zeigt der Bundesrat selbst, indem er bereits in seiner eigenen Vorlage auch einige Randbedingungen vorschlägt. Die Diskussion bleibt hier somit auf die Frage zugeschnitten:

- Ist der Zusatz «objektiv» ein Begriff, der etwas aussagt und daher
- auf Verfassungsebene sinnvoll ist.
- Ist der Begriff so klar und deutlich, dass er in der Praxis gehandhabt werden kann?

Zum ersten: Um überhaupt diese heikle Frage beurteilen zu können, werden wir zu beachten haben, welcher Grundgehalt der Formulierung objektiv zu Gevatter steht. In diesem Zusammenhang ist davon auszugehen – und dabei kann ich mich weitgehend auf bundesgerichtliche Judikatur stützen –, dass die Massenmedien dem Volk zu dienen haben. Sie sind ein Instrument, das also auf die Bedürfnisse des Konsumenten, des Zuhörers und des Zuschauers ausgerichtet sein muss. Das steht in der Botschaft und wurde gestern in der Eintretensdebatte auch ganz klar dargelegt. Auch hier hat das Bundesgericht einen Grundsatz ganz «zuoberst geschrieben», nämlich – ich zitiere aus einem bundesgerichtlichen Entscheid 96. I, Seite 224 –: «Die Demokratie funktioniert nur dann, wenn das Recht des Bürgers auf freie Meinungsäußerung gewährleistet ist.» Derselbe bundesgerichtliche Entscheid sagt weiter: «Die Meinungsäußerungsfreiheit des Bürgers ist ein ungeschriebenes Grundrecht auf Verfassungsebene.

Die Antwort somit auf die Frage, nach welchen grossen Richtlinien die Sendungen zu gestalten sind, ist eine Frage der Gewährleistung dieses Grundrechtes des Bürgers. Wir sind dafür verantwortlich, beim Leistungsauftrag die Rahmenbedingung so zu setzen, dass eben dieses Grundrecht gewährleistet ist. Das sind nicht Worte des Sprechenden, das sind Begründungen einer Anzahl bundesgerichtlicher Entscheidungen, die ich – das verstehen Sie – hier nicht einzeln zitieren kann. Sie dürfen mir aber glauben, dass die Grundsätze aufgrund sorgfältigen Studiums der Gerichtsentscheide herausgeholt wurden.

Zweitens: Ist «objektiv» wirklich ein Begriff, der in eine Verfassung gehört? Ist diese Randbedingung wirklich von solcher staatsrechtlicher und grundsätzlicher Bedeutung, dass man sie in eine Verfassung aufnehmen soll? Meine *conclusio* und die der grossen Mehrheit der Kommission lautet (und das nach reiflicher Diskussion; der Herr Präsident hat Ihnen erklärt, wieviele Sitzungen wir hatten, und wie sehr wir um diese Formulierung gerungen haben): Wenn wir ein wichtiges Verfassungsrecht des Bürgers zu gewährleisten haben, dann gehört diese Gewährleistung auch ihrerseits auf Verfassungsebene. Ich meine: Wenn der Bürger, der Empfänger, der Zuhörer ein Grundrecht gewährleistet erhalten soll, soll das wieder auf derselben Rechtsetzungsebene getan werden wie das Recht selbst. Sie erkennen daraus, dass wir zum Schluss kommen: Der Begriff «objektiv» ist verfassungswürdig.

bleibt sofort die dritte Frage: Sagt denn dieser Begriff überhaupt etwas aus? Hat er überhaupt einen klaren Begriffsinhalt? Ich habe vor allem das Votum unseres Kollegen Piller noch in bester Erinnerung, wonach dieser Begriff im Endeffekt und in der letzten Auswirkung dazu führe, dass er

dem Medienschaffenden einen Maulkorb anhängen oder ihn zu langweiligen Sendungen verpflichten. Dem ist nicht so. Wir sind in der glücklichen Lage – und vor allem der Sprechende –, gar nicht eigene Ideen und Begründungen vortragen zu müssen. Das Bundesgericht hat schon längst und in einer ganzen Reihe von Entscheidungen diesen Begriff klargestellt. Wir stehen nicht vor einer Neuschöpfung. Meistens ist der Gesetzgeber mit der Tatsache konfrontiert, dass er «Neues» zu schaffen hat. Das Schicksal will uns hier günstig sein, haben wir doch etwas zu formulieren und zu ordnen, das bereits in einer langjährigen Gerichtspraxis festgelegt ist. Einer der Hauptsätze ist der – ich zitiere aus einem Entscheid in französischer Sprache –: «Il y a enfin lieu de considérer que la concession n'érige pas l'exigence d'objectivité en principe absolue.» Das Bundesgericht sagt: Auch dieser Begriff objektiv kann bei seiner Anwendung nicht absolut verstanden werden. Auch hier sind wir gar nicht einmalig und erstmalig, werden doch die Begriffe der Verfassung nie absolut verstanden. Das gibt es ja überhaupt nicht. Ich nehme ein Beispiel: die aussenpolitische Unabhängigkeit. Seit mehr denn 100 Jahren steht dieser Begriff in der Verfassung: Ziel unseres Staates ist die Unabhängigkeit. Wer glaubt aber, dass die Schweiz im absoluten Sinn unabhängig sei? Wir leben doch in Tausenden von Abhängigkeiten. Es ergibt sich aus klarer Verfassungspraxis und hier sogar aus konkreter Gerichtsentscheidung, dass auch bei Objektivität die Absolutheit nicht verlangt ist, weil es sie überhaupt nicht gibt.

Bleibt eine weitere Überlegung: Was sagt denn das Wort Objektivität? Auch hierfür habe ich eine Zahl von Entscheidungen des Bundesgerichtes durchgesehen. Ich kann nur bestätigen, was Kollege Guntern gestern – bezogen auf die Praxis der Kommission Reck – erklärte. Dieser Begriff objektiv ist weitgehend geklärt. Ich verweise auf das Bundesgericht, das sich in wenigen Fällen, aber vertieft und für uns doch wohl mit der nötigen Weisheit und Intelligenz, damit befasst hat. Aus diesem Begriff ergeben sich klare Schlussfolgerungen, die nicht nebulös sind. Denn – und das dürfte abschliessend eine zwingende Begründung für die Annahme dieses Begriffs sein – die Programmgrundsätze der SRG vom 15. Februar 1982 selbst haben eine Reihe von Grundsätzen formuliert, die überhaupt nichts anderes bedeuten, als auf Stufe der Weisungen für den SRG-internen Gebrauch das zu formulieren, was das Bundesgericht unter einer «objektiven Sendung» versteht. Darf ich einige Titel zitieren: Umfassende Orientierung; Orientierungspflicht gegenüber Publikum über Art und Ziel der Sendung und über den Standort der mitwirkenden Personen; die Widerspiegelung der Vielfalt; die Ausgewogenheit; die Sorgfaltspflicht; die Sachlichkeit; die Trennung von Fakten und Meinungen. Hier erkennen Sie erneut, dass wir nicht Neuland betreten, sondern dass wir von den Opponenten ganz offensichtlich – und es muss gesagt sein – politische Überlegungen vorgelegt erhielten. Wir aber wollen eine klare verfassungsrechtliche Ordnung schaffen. Ich für meinen Teil möchte empfehlen, dass wir auf dieser Linie einer sauberen verfassungsrechtlichen Ordnung bleiben sollten. Das ist für mich der entscheidende Anlass, für den Begriff «objektiv» einzutreten, um damit auf Verfassungsebene dazu beizutragen, dass die Gesamtheit der Leistungen im Bereich der Radio- und Fernsehaktivität sich an diesen grossen Jalon und an diesen geistigen Werten zu orientieren hat. Der Begriffsinhalt von «objektiv» ist – wie mir scheint – klar. Die vielen Publikationen, die meistens entweder einen völlig einseitigen und rein politischen Standpunkt vertreten oder die sich nicht mit der Rechtsproblematik auseinandersetzen, können für mich nicht massgebend sein.

Abschliessende Betrachtung: Wir können keinen Verfassungssatz konzipieren, in dem nur die Staatskompetenz (Abs. 1) geregelt ist und in dem lediglich Normen für die Institutionen erlassen werden. Wir müssen im selben Verfassungssatz auch einige wenige Punkte einfügen, die den Empfänger, d. h. den Bürger und dessen Rechtsstellung präzisieren. Denn er muss ja im Mittelpunkt dieser ganzen

rechtlichen Übung stehen. Das Massenmediensystem dient letztlich ihm.

Deshalb bitte ich Sie, die Formel «objektiv» gutzuheissen.

Gadient: Die Regelung der Freiheit im Medienwesen, die in dieser Bestimmung letztlich releviert wird, ist eine äusserst bedeutsame und heikle Angelegenheit. Es gilt, ein Gleichgewicht zu finden zwischen divergierenden Freiheitsinteressen. Auch hier gilt die anlässlich der Landesausstellung in Lausanne geprägte Sentenz: Die eigene Freiheit findet ihre Grenzen an der Freiheit der anderen. Dem legitimen Bedürfnis der Medienschaffenden nach Freiraum für schöpferische Leistung, nach Meinungsäusserungsfreiheit, steht das ebenso legitime, heute von Herrn Bundesrat Schlumpf besonders hervorgehobene Bedürfnis der Rezipienten nach freier, eigener Meinungsbildung, nach Schutz vor Manipulation und einseitiger Darstellung gegenüber.

Dieses Bedürfnis wird akzentuiert in einem System, in dem einem einzelnen Veranstalter für wichtige Bereiche – wie der aktuellen Inlandinformation –, eine marktmächtige Stellung, ein *De-facto*-Monopol eingeräumt wird. Aus diesem Grund ist die Ergänzung, wie sie die Kommission in Absatz 2 am Schluss vorsieht, verständlich und grundsätzlich zu begrüssen. Gegenüber dem bundesrätlichen Vorschlag will die Kommission im Verfassungsartikel nicht nur feststellen, welche Leistungen Radio und Fernsehen oder – mit der erweiterten Formulierung von Herrn Bundesrat Schlumpf – das elektronische Mediensystem als Ganzes zu erbringen hat, sondern auch noch sagen, wie diese zu erbringen sind, indem vorgeschrieben wird, dass Radio und Fernsehen die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen und objektiv zum Ausdruck zu bringen haben.

Eine solche Regelung beinhaltet mit ihren allgemeinen Begriffen zwar keine punktuelle Richtlinie, die es sicher zu vermeiden gilt, aber doch einen kleinen Schritt zurück in Richtung der abgelehnten Konzeption von 1976, die eine detaillierte Regelung der Institutionen und Programme enthielt. Dagegen habe ich an sich nichts einzuwenden. Aber wir sollten es vermeiden, die von Kollege Afolter erwähnten Stolperdrähte zu schaffen, und gerade deshalb vermag mich der Begriff der Objektivität nicht zu befriedigen. Dieser ist nun einmal mit etwelchen politischen Hypothesen belastet. Endlose und im Ergebnis unfruchtbare Diskussionen über den Wert oder Unwert der Forderung nach Objektivität sind bereits geführt worden. Das ist auch in der gestrigen und heutigen Diskussion deutlich geworden. Es scheint mir zwecklos, diese Diskussionen zu verlängern. Die Energien sind besser darauf zu konzentrieren, eine Lösung zu finden, die den berechtigtesten Bedürfnissen des Publikums entspricht, das Reizwort «Objektivität» aber vermeidet.

Was wir erwarten dürfen und erwarten müssen, ist eine sorgfältige, von Sachkenntnis geprägte Arbeit der Medienschaffenden, ein faires Verarbeiten der diversen Meinungen sowie die Gewährleistung, dass alle gesellschaftlichen Gruppen angemessen, d. h. etwa entsprechend ihrer Verankerung im Volke und ihrem politischen Gewicht, Zugang zu Mikrofon und Bildschirm finden. Um dieses Ziel zu erreichen, sind wir auf den Begriff der Objektivität nicht unbedingt angewiesen. Ausgewogenheit, Fairness, Wahrhaftigkeit, Sorgfalt sind vielmehr die anwendbaren Stichworte. Es ist heikel, auf Verfassungsebene aus dem Stegreif heraus Änderungsanträge zu stellen. Ich war nicht Mitglied der Kommission. Ich verzichte deshalb auf einen Antrag. Ich würde es aber begrüssen, wenn der Bundesrat oder die Kommission des Nationalrates in diesem Sinne nach einer diesen Gedanken Rechnung tragenden Lösung suchen würden.

Bundesrat Schlumpf: Zu Kommissionspräsident Hefti: Der Bundesrat meint natürlich nicht, dass das «Wie» nicht geregelt werden soll. Wir haben heute eine Regelung dieses «Wie» in der vielfach zitierten SRG-Konzession, Artikel 13. Aber der Bundesrat meint, dass auf Verfassungsebene das «Was» zu regeln ist. Die Umschreibung des überaus vielfältigen und differenzierten zu gestaltenden «Wie» kann nicht

Gegenstand der Verfassung sein. Wir haben aber im Absatz 2 – soweit es sinnvoll und möglich ist – genaue Jalousien für die Gestaltung des «Wie» in der Ausführungsgesetzgebung. Die Leistungen der elektronischen Medien, so sagen wir im Absatz 2, müssen beitragen zur selbständigen Meinungsbildung. Das bedeutet bereits bestimmte Jalousien. Nicht alles, was im Informationssektor angeboten werden kann, dient *a priori* zur selbständigen Meinungsbildung, sondern kann auch gerade das Gegenteil bewirken. Wir sagen, es muss den Eigenheiten des Landes Rechnung getragen werden, und haben das jetzt noch verdeutlicht mit den «Bedürfnissen der Kantone». Damit verlangen wir auch Rücksichtnahme auf die Besonderheiten des Landes. Wir sagen – das ist etwas ganz Entscheidendes –, dass die Vielfalt der Ereignisse und der Ansichten zum Ausdruck gelangen muss. Das kann man nicht in einer beliebigen Weise machen.

Im Zentrum stehen sicher die Bedürfnisse der Rezipienten. Aber dies gewährleisten wir mit einem Terminus wie «objektiv» in keiner Weise. Es ist nämlich nicht so, dass das ein dank wissenschaftlichen Abhandlungen oder den Interpretationsbemühungen der Kommission Reck oder des Bundesgerichtes bereits abgeklärter Begriff wäre. Das Bundesgericht und die Kommission Reck haben sich sehr verdienstvoll damit auseinandergesetzt. Aber sie haben sich auch schwer getan mit diesem Begriff «objektiv». Warum haben sie sich damit auseinandergesetzt? Nicht, weil sie den Begriff «objektiv» befürworten, sondern weil er eben im Artikel 13 der SRG-Konzession enthalten ist. Bei Weiterzügen wurde nämlich die Frage aufgeworfen, ob diesem Erfordernis der Objektivität Genüge getan worden sei. Dabei ist es natürlich um einiges leichter, «objektiv» im Sinne von Artikel 13 der SRG-Konzession zu interpretieren, als wenn es quasi als Blankettnorm in der Verfassung steht; denn in Artikel 13 der Konzession ist «objektiv» immerhin eingebettet in ein bestimmtes Gebilde, weil man von umfassender, rascher Information usw. spricht. Das sollten wir aber auf Verfassungsstufe nicht tun. Die SRG-Konzession ist Verfügungsstufe, nicht einmal einfache Gesetzgebung, denn erst aufgrund des Ausführungsgesetzes würden Konzessionen erteilt. Wir können natürlich nicht das, was auf Verfügungsstufe richtig ist (SRG-Konzession), auf Verfassungsstufe absegnen.

Zum Problem der Klarheit: Ich bin kein Fachmann; aber ich habe während Monaten versucht, aus dem, was ich gehört und gelesen habe, mir zu überlegen, was das eigentlich ist, was die Befürworter der Anforderung «objektiv» erwarten, auch nach den Bedürfnissen der Rezipienten. Ich bin auf ein ausserordentlich breites Verständnisspektrum gestossen, ich habe bunt schillernde Begriffe vorgefunden. Das geht von wahrhaft über ausgewogen, sachlich, unvoreingenommen, sorgfältig, anständig, fair, gewissenhaft, verantwortungsbewusst, fachkundig, ausgereift, verhältnismässig, redlich, bis zu nicht qualifizierend, nicht wertend und nicht bilanzierend. Das nur einige von etwa 20 Begriffen. Ich habe versucht, eine systematische Ordnung zu erstellen, und das, was man mit diesem Begriff «objektiv» einfangen möchte, in drei Gruppen einzuteilen. Zwei dieser Gruppen habe ich der Kommission Reck entnommen (Wahrhaftigkeit und Sorgfalt) und die dritte Gruppe (Fairness) der Medien-gesamtkonzeption, der Kommission Kopp. Ich bin zu folgender Einteilung gekommen: Zu Wahrhaftigkeit gehört etwa wahrhaft, sachlich, fachkundig und ausgewogen. Zur Gruppe der Forderung nach Sorgfalt gehört: sorgfältig, gewissenhaft, ausgereift. Und zur Gruppe Fairness gehört: fair, unvoreingenommen, redlich, gerecht. Das alles und noch viel mehr – ich habe da nur etwa ein Dutzend solcher Adjektive gruppiert – wird unter «objektiv» verstanden. Wenn wir das in die Verfassung schreiben, dann gehört das in das Kapitel der unbestimmten Rechtsbegriffe. Was das für die Handhabung bedeutet, können Sie in einer eben erschienenen Dissertation von Dr. Steinmann, Bundesgerichtssekretär, nachlesen. Er hat eine hochinteressante Abhandlung geschrieben über die unbestimmten Rechtsbegriffe und die Schwierigkeiten der Handhabung. Er hat

dabei auch verschiedene Begriffe, die der Preisüberwacher zu handhaben hatte, als Beispiel genommen.

Ich möchte Ihnen an einem konkreten Beispiel zeigen, warum es mit «objektiv» nach dem hauptsächlichsten Verständnis dieses Begriffes nicht geht, wenn wir ihn auf die Information beziehen. «Objektiv» wird doch verstanden als das Gegenteil von «subjektiv». Das heisst, objektiv sein bedeutet: Man darf nicht subjektiv sein. Nicht subjektiv würde etwa abgedeckt durch nicht wertend, nicht qualifizierend, nicht bilanzierend, nicht aus einer persönlichen Werte Stellung nehmend. Nehmen wir die Sendung «Tatsachen und Meinungen». Die Tatsachen müssen natürlich so dargestellt werden, wie sie sind, also wahrhaft, nackt, nicht kommentiert. Aber die Meinungen, die wir in einer Sendung «Tatsachen und Meinungen» oder in anderen kommentierenden Sendungen erwarten, können gar nicht nackt sein. Da muss eine Wertung erfolgen, eine Qualifizierung, eine Beurteilung. Wenn wir deshalb einfach generell «objektiv» sagen und damit «nicht subjektiv» meinen, ohne persönliche Wertungen, dann werden wir der Aufgabenstellung sicher nicht gerecht.

Ich hätte als Nichtfachmann vielleicht nicht gewagt, diese Ausführungen zu machen und profiliert Stellung zu nehmen; ich habe aber ungefragt Unterstützung erhalten von einer Persönlichkeit, die in unserem Lande hohe Anerkennung genießt, die abseits aller Politik ist, die sich aber auf lange Erfahrungen in schwierigen Zeiten berufen kann. Dieser Mann hat mich ermächtigt, von seinem Brief vom November Gebrauch zu machen: Er habe sich mit dieser Frage als Historiker auseinandergesetzt und wisse natürlich, dass Objektivität gerade im historischen Bereich als Ideal verstanden werden müsse. Er wisse aber als Historiker und Wissenschaftler ebensogut, dass reine Objektivität nicht erreichbar sei, weil nämlich der Mensch selbst in der Geschichte stehe und deshalb einen bestimmten Standort und eine persönliche Meinung und Haltung habe. Er zitiert dann andere, die zum Problem der Objektivität Stellung nehmen, und kommt zum Schluss, dass wenn man von Radio und Fernsehen eine absolut zu verstehende Objektivität verlangen würde (im Sinne des Gegensatzes zu subjektiv), sie die einzigen Stellen im öffentlichen Leben wären, von denen man das überhaupt verlange. Ob man es auch durchsetzen könne, wäre ohnehin sehr fragwürdig, und das wäre nicht redlich. Es wäre aber auch für das Medienwesen nicht von gutem, denn wir wollen nicht eine farblose, eine uninteressante Medienpolitik und Mediengestaltung unter dem Vorwand der Ausgewogenheit und der Objektivität. Das würde das Desinteresse des Bürgers an öffentlichen Dingen fördern. Und dann schreibt er: «Im Rückblick auf meine eigenen Erfahrungen möchte ich ein Beispiel nennen. Waren meine wöchentlichen Kommentare im Zweiten Weltkrieg über das politische und militärische Geschehen absolut objektiv? Sicher war ich um zuverlässige Information, soweit erreichbar, bemüht, auch um sprachlich richtige, ruhige Formulierung. Meinen Lageanalysen fehlte aber insofern nicht das subjektive Element, indem ich der Meinung war, dass ein Endsieg Hitlers für Europa und die Schweiz ein Unglück wäre.» Das habe er – Herr Prof. Jean-Rodolphe von Salis nämlich – in seinen Wochenkommentaren zur Welt- und Kriegslage während des Zweiten Weltkrieges so gehandhabt. Objektivität also im Sinne von Sorgfalt, von Zuverlässigkeit, auch im Sinne der sprachlich ruhigen Formulierung, aber eben auch gleichzeitig begleitet von einer subjektiven Wertung. Er schreibt, dass ihm das damals grosse Anfechtungen in diesen Kriegsjahren eingetragen habe.

Ich kenne das Motiv für den Versuch, das Bestreben, derartige Programmrichtlinien zu jalonieren. Aber ich glaube mit Prof. Jean-Rodolphe von Salis, dass dieser Terminus «Objektivität» auf Verfassungsstufe sehr wenig Nützlich bringt, aber viel Negatives. Er ist, was Ständerat Gadiant sagte, ein Stolperdraht. Er ist bereits ein Reizwort. Und was ich vor allem für den weiteren Verlauf der Verhandlungen befürchte: Er wäre eine Einladung zu einer weiteren Anreicherung mit Programmrichtlinien, zu einer Katalogisierung

von Programmrichtlinien. Die Anreicherung mit derartigen Adjektiven würde wieder quasi für jeden Stimmbürger Steine des Anstosses liefern, die das Ergebnis der Volksabstimmung in der Richtung, wie es Ständerat Affolter befürchtet, vorwegnehmen würden.

Was bringt dieser Terminus, bei allem guten Bestreben (für das ich viel Verständnis habe)? Und in welchem Mass belastet er die Vorlage und unser Bestreben, zu einer Verfassungsgrundlage zu kommen? Der Bundesrat hält an seiner Fassung fest.

Heftl, Berichterstatter: Es ist von Stolperdrähten gesprochen worden. Sie können auch Stolperdrähte legen, wenn Sie auf den Begriff «Objektivität» verzichten. Es ist Prof. Jean-Rodolphe von Salis zitiert worden, ich möchte demgegenüber Frau Jeanne Hersch zitieren, die uns in der Kommission eindringlich nahegelegt hat, am Begriff der Objektivität festzuhalten. Der Bundesrat hat auf die Berichterstattung hingewiesen, sie müsse nicht objektiv sein, sie solle subjektive Elemente enthalten. Ich glaube, für die freie Meinungsbildung ist eben gerade wichtig, dass die Berichterstattung nicht einseitig ist, der Kommentar mag dann subjektiv gehalten sein. Die Überlegungen des Kommentators nachvollziehen kann nur ein Bürger, der vorher nicht einseitig oder gar verzerrt orientiert worden ist.

Man hat über die Schwierigkeiten des Begriffes «objektiv» geredet, über dessen Praktikabilität. Man kann jeden Begriff zereden, und wir haben in diesem Artikel andere Begriffe, die ebenso sehr der Umschreibung bedürfen. Und ich möchte hier gerade auch Herrn Oskar Reck, den Präsidenten der Beschwerdekommision, nennen, der sich in unserer Kommission für den bestehenden Artikel 13 der SRG-Konzession ausgesprochen hat, einschliesslich der «Objektivität». Er hat nicht gesagt, dass dies für ihn ein unmöglicher oder zu schwieriger Begriff sei. Ein Begriff, der sich übrigens auch in der österreichischen Gesetzgebung findet, ohne dass er dort zu Klagen Anlass gibt. Und nun sehen Sie auf die ganze Rechtsprechung der Beschwerdeinstanz; sie basiert einzig auf dem Begriff der Objektivität, wobei diese Objektivität sehr vernünftig und den Medienschaffenden entgegenkommend ausgelegt wird. Wenn wir aber nun nicht einmal mehr diesen Ansatzpunkt haben, dann wird diese ganze Beschwerdeinstanz, die wir beschlossen haben, erfolglos sein, denn sie hat kaum mehr ein Fundament zur Beurteilung einseitiger oder verzerrter Sendungen.

Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Bundesrat Schlumpf: Eine kurze Stellungnahme zu den Ausführungen von Ständerat Heftl.

Ich habe am Beispiel von «Tatsachen und Meinungen» gezeigt: Soweit über Tatsachen berichtet wird, müssen die Anforderungen der Wahrheit bis zur Nacktheit erfüllt werden, Tatsachen also ohne Kommentar, ohne Wertung. Das ist ein Aspekt dessen, was man unter Objektivität versteht. Aber Meinungen, Wertungen und Kommentare können gar nicht objektiv sein. Dass die Beschwerdeinstanz sich heute mit dem Begriff «objektiv» auseinandersetzt, ist wie gesagt Folge der Tatsache, dass in der Konzession der SRG, in Artikel 13, dieser Terminus enthalten ist.

Eine letzte Bemerkung. Es wird übersehen, dass wir nicht unmittelbar anwendbares Recht schaffen, sondern Verfassungsrecht, das der Ausführungsgesetzgebung bedarf. Ich habe gesagt, die «Wie-Normen» werden selbstverständlich innerhalb der Jalons, die in der Verfassung in Absatz 2 enthalten sind. Gegenstand der Ausführungsgesetzgebung bilden. Die Beschwerdeinstanz Reck wird nicht im luftleeren Raum ohne gesetzliche Grundlagen tätig sein müssen.

Heftl, Berichterstatter: Sie haben zu Beginn dieser Sitzung in einem anderen Fall vom *argumentum e contrario* gesprochen, das in die Quere komme bei Dingen, die nicht ausdrücklich aus der Verfassung hervorgehen, und das könnte auch hier gelten.

Bundesrat Schlumpf: Ich habe dort gesagt, das *argumentum e contrario* wäre falsch, und ich sage es hier auch; es wäre auch hier falsch. Diese Ableitung könnte man hier nicht machen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	21 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates	11 Stimmen

Art. 55bis Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Gestaltung von Programmen sind im Rahmen von Absatz 2 gewährleistet.

Minderheit I

(Guntern, Binder, Cavelti, Miville, Piller)

Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die freie Gestaltung der Programme sind im Rahmen von Absatz 2 gewährleistet.

Minderheit II

(Affolter, Munz)

Streichen

Art. 55bis al. 3

Proposition de la commission

Majorité

L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que l'autonomie dans la conception des programmes sont garanties dans les limites fixées au 2^e alinéa.

Minorité I

(Guntern, Binder, Cavelti, Miville, Piller)

La modification ne concerne que le texte allemand.

Minorité II

(Affolter, Munz)

Biffer

Heftl, Berichterstatter: Zum Begriff «Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen»: Damit ist gesagt, dass es kein Staatsbetrieb sein soll, aber auch kein Betrieb, der von Dritten abhängig ist, auch nicht von der Wirtschaft, auch nicht allein von den Medienschaffenden. Staatliche Organe sollen bei der Bestellung der oberen Organe von Radio und Fernsehen mitwirken und darin auch vertreten sein. Ein System der Kooptation soll nicht eingeführt werden können. Ebenso sind die gewählten Behörden, letzten Endes der Bundesrat, dafür verantwortlich, dass die Aufgaben, die wir Radio und Fernsehen übertragen, auch durchgeführt werden.

Was nun die Autonomie betrifft – und hier besteht ein Unterschied; die Mehrheit spricht von «Autonomie in der Gestaltung von Programmen», die Minderheit von «die freie Gestaltung der Programme» –, so war es die Auffassung der Mehrheit der Kommission, dass der Anspruch des Zuschauers und des Zuhörers auf umfassende und objektive Informationen zuwenig zum Ausdruck komme gegenüber der Freiheit der Programmschaffenden. Es wurde von Herrn Bundesrat Schlumpf in der Eintretensdebatte gesagt, dass die Informationsfreiheit eigentlich bedinge, dass keine Einschränkungen bei der Freiheit der Medienschaffenden erfolge. Ich glaube, das man das nicht so sagen kann. Für die Informationsfreiheit ist sowohl die Freiheit der Medienschaffenden wichtig wie aber auch der Umstand, dass diese Freiheit nicht missbraucht wird. Es spielen hier verschiedene Rechtsgüter ineinander, die alle berücksichtigt werden sollen und bei denen nicht nur das eine hervorzuheben ist. Das erreichen wir mit dem Begriff der Autonomie; in der Eintretensdebatte hat Herr Bundesrat Schlumpf auch

gesagt, es sei dann Sache des Gesetzgebers, im einzelnen die Dinge zu werten und festzulegen, auch in bezug auf die Freiheit der Institution als solcher und die Freiheit der Medienschaffenden selber. Um hier die Möglichkeiten für beide Seiten offenzuhalten, fahren wir mit dem Begriff der Autonomie besser, nicht zuletzt auch – das dürfen wir ebenfalls nicht ausser acht lassen – in bezug auf die Mitwirkung der Zuhörerschaft, der Öffentlichkeit.

Dann enthält dieser Absatz 3 einen Vorbehalt zugunsten von Absatz 2. Absatz 2 geht Absatz 3 vor; er bringt eine Einschränkung von Absatz 3. Es ist, wie in der Kommission gesagt wurde, keine abschliessende Einschränkung. Selbstverständlich bleiben auch die allgemeinen Rechtsgüter und Staatsgrundsätze vorbehalten. Ich nenne den privaten und strafrechtlichen Persönlichkeitsschutz, die Unabhängigkeit des Landes und weitere Begriffe, die selbstverständlich zu unserem Rechtsstaat und zu unserer Rechtsordnung gehören.

Guntern, Sprecher der Minderheit I: Der Unterschied zwischen der Minderheit I und der Mehrheit der Kommission besteht darin, dass die Minderheit die Auffassung vertritt, dass das Wort «Autonomie» nicht weiterhilft.

Wenn Sie die Botschaft auf Seite 66 nachlesen, dann werden Sie feststellen, was der Bundesrat unter der Freiheit, Programme zu gestalten, versteht. Herr Bundesrat Schlumpf hat gestern diese Auffassung, wie sie in der Botschaft zum Ausdruck kommt, bestätigt. Es ist also nicht so, dass ein neues Freiheitsrecht im Sinne eines klassischen Grundrechtes geschaffen werden soll, sondern der Ausdruck soll einzig und allein besagen, dass der Veranstalter in der Gestaltung der Programme frei sein soll. Der Veranstalter – gegenwärtig ist das noch die SRG allein, später sind es vielleicht noch andere Konzessionäre – soll innerhalb bestimmter Schranken – und diese Schranken sind im Absatz 2, den wir jetzt gerade behandelt haben, festgelegt – frei sein; d. h. er kann ohne äussere Beeinflussung von Staat und Gesellschaft seine Programme gestalten. Es fällt dann dem Veranstalter zu, mit den Aufgaben und den Kompetenzen auch diese «Freiheit, Programme zu gestalten» – wir sagen statt «Freiheit» «frei sein» – an die Programm-schaffenden zuzuweisen oder zu delegieren.

Schwierigkeiten hat die Minderheit vor allem mit dem Begriff «Autonomie». Unter Autonomie wird heute sehr Unterschiedliches verstanden. Wenn Sie mit der Schweizerischen Bundesbahn in Bern einfahren, finden Sie am Gewerbeschulhaus – das liegt vis-à-vis vom autonomen Jugendzentrum – folgenden mit Sprayfarbe geschriebenen Satz: «Autonomie im Unterricht heisst sich selbst verwirklichen.» Das kann sicher nicht der Sinn der Autonomie sein. Die SRG soll nun wirklich nicht sich selbst verwirklichen: Die Aufgabe der SRG haben wir vielmehr in Absatz 2 genau umschrieben. Aber auch wenn Sie den Begriff «Autonomie» als staatsrechtlichen Begriff nehmen, hilft er uns nicht weiter. Rein von der Definition her bedeutet Autonomie die Möglichkeit, sich selber Gesetze zu geben. Autonomie steht in aller Regel untergeordneten, kleinen staatlichen Gebilden zu, die in zweiter Ordnung legisfizieren können. Bei uns in der Schweiz verfügen die Gemeinden und die öffentlich-rechtlich anerkannten Kirchen über eine solche Autonomie. Sie dürfen in dem ihnen von den übergeordneten staatlichen Gebilden – also von Bund und Kantonen – zugewiesenen Gebiet selber gesetzgeberisch tätig sein. Die Gestaltung von Programmen für Radio und Fernsehen lässt sich aber kaum als gesetzgeberische Tätigkeit bezeichnen. Vielmehr liegt die Gesetzgebungskompetenz gerade nicht bei Radio und Fernsehen, sondern beim Bundesrat und beim Parlament. Innerhalb der Verfassungsschranken können Radio und Fernsehen selber programm-schaffend wirken, und sie geniessen in diesem Rahmen eine Handlungsfreiheit. Das ist meiner Ansicht nach der Sinn, den wir auch dieser Freiheit, diesem Freisein, Programme zu gestalten, geben wollen. Es scheint mir, dass eine Verfassung allgemeinverständlich sein sollte. Es ist daher besser, wenn wir, statt das Fremdwort «Autonomie»

zu gebrauchen, den Ausdruck «freie Gestaltung der Programme» wählen.

Daher empfehle ich Ihnen, den Minderheitsantrag I zu unterstützen.

Muheim: Ein kurzes Wort zugunsten der Kommissionsmehrheit. Es ist von vornherein festzustellen, dass wir uns hier eher um eine möglichst präzise juristische Formulierung streiten und weniger um kontroverse Inhalte. Daher ein Wort zugunsten des Begriffes Autonomie. Wenn eine Sache missbraucht wird – und das gilt auch für die Sprache –, kann man doch nicht einfach sagen, man verzichte ganz auf sie. Es gehört vielmehr zu unserer Aufgabe, dann gerade erst recht darauf zu bestehen, dass eingebürgerte, klare staatsrechtliche Begriffe sich wieder in der ursprünglichen Bedeutung durchsetzen. Das gilt auch für den Begriff Autonomie.

Meine Begründung ist keine Wiederholung dessen, was der Kommissionspräsident mit seiner politischen Argumentation sagte. Auch hier ist mein Votum das Ergebnis einer sorgfältigen Analyse bundesgerichtlicher Formulierungen. Sie finden in den Bundesgerichtsentscheidungen über die SRG dutzendweise den Begriff «Autonomie» – «une large autonomie» –, und im Zusammenhang mit einem Urteil «Télévision de la Suisse Romande» vom 23. Februar 1978 heisst es wiederum: «eine weite Autonomie in der Gestaltung der Programme». In einem berühmten Entscheid vom 17. Oktober 1980 hat das Bundesgericht an vier Orten eben diesen Begriff gebraucht, der sich auf die Bandbreite, die Weite freiheitlicher Programmformulierung bezieht. Aber nicht nur das Bundesgericht, auch die SRG selbst verwendet diesen Begriff. So in einem Dokument vom 1. Juni 1970 «Die Autonomie der SRG», sodann in den SRG-Grundsätzen vom 1. Juli 1976: «Die SRG ist in ihrer Programmtätigkeit autonom. Die Autonomie bedingt Verantwortung.» Ich möchte ferner François Gross zitieren, sicher ein in diesem Zusammenhang unverdächtigster Zeuge. In einer Publikation «Wehret den Anfängen» vom 11. November 1982 verwendet er im selben Text dreimal das Wort «Autonomie» mit eben diesem Begriffsinhalt «freier Raum für die Programme». Sie wägen frei ab, welche der beiden Formulierungen – Minderheit oder Mehrheit – Ihnen zusagt. Der Einwand aber, dass der Begriff «Autonomie» ein Fremdbegriff sei, nichts aussage und unbekannt sei, stimmt einfach nicht mit den Tatsachen überein.

Ich wehre mich in diesem Sinne zugunsten der «Autonomie der Programminstitutionen».

Affolter: Ich habe schon gestern diesen Absatz 3 als Schicksalsabsatz bezeichnet. Ein Absatz, bei dem sich die Geister scheiden und sich die Meinungen entzünden. Ich habe Vorbehalte – Herr Kollege Muheim – gegenüber dem Ausdruck «Autonomie» angebracht. Es ist zuzugestehen, dass in der Kommission um diese Begriffe echt und lange gerungen wurde. Man versuchte, sich in diesem ganzen Begriffswirrwarr von Medien-, von Publikums-, von Informations-, von Meinungsäusserungsfreiheiten usw. zurecht zu finden und, weil wir doch Verfassungssprache prägen, aussagekräftige Begriffe in diese sogenannten Leitplanken des Programmbereichs einzubauen. Wenn ich nun zu wählen habe – und wir haben hier zu wählen – zwischen den Fassungen des Bundesrates, der Minderheit I und der Mehrheit, dann muss ich, trotz Vorbehalten gegenüber dem Ausdruck «Autonomie», der Variante der Mehrheit den Vorzug geben.

Ich habe dafür eine etwas andere Begründung als Herr Kollege Muheim. Die Kommissionsmehrheit versuchte vor allem, die Begriffe «Freiheit» und «frei» aus dem Verfassungstext zu eliminieren, weil wir festgestellt haben, dass die Verwendung des Freiheitsbegriffes jeglicher Lesart in diesem Zusammenhang ausserordentliche Fussangeln enthalten würde, dass wir hier ein recht gefährliches Pflaster betreten. Wenn Herr Prof. Gygi eines überzeugend festgehalten und nachgewiesen hat, dann ist es das: dass es in der Bundesverfassung kein Gruppenprivileg gibt, keine

sogenannten Privilegienfreiheiten, wie sie die im bundesrätlichen Entwurf vorgeschlagene «Freiheit der Programmgestaltung» beinhaltet. Ich gehe auch darin mit Gygi einig, dass – wenn überhaupt etwas in der Bundesverfassung zu gewährleisten wäre – dies einzig die Informationsfreiheit des Bürgers sein könnte. Das ist eine etwas apodiktische Feststellung, aber ich unterschreibe auch diese Erkenntnis voll.

Man fand – geben wir das zu – in unseren Beratungen nichts Besseres als «Autonomie». Faute de mieux gebe ich dieser Schöpfung den Vorzug und stimme übrigens auch der Definition zu, die gestern Herr Bundesrat Schlumpf in einer sehr guten Ausdeutung dieses Begriffs gegeben hat. Ich gebe ihm den Vorzug in der klaren Meinung, dass diese Autonomie nur auf den Veranstalter, nur auf den Sendedienst, nur auf die Institution bezogen werden kann. Die Gewissheit der Beschränkung der Programmgestaltungs-freiheit auf den Veranstalter verschafft uns nun eben – Herr Guntern – die Fassung der Minderheit I nicht. Im Gegenteil, sie lässt gerade diese absolut primordiale Frage offen.

Es nützt auf der Stufe Verfassung nichts, wenn Herr Bundesrat Schlumpf heute verbal beteuert, bei der Gewährleistung der freien Gestaltung der Programme sei der Veranstalter, sei die Institution gemeint, und nicht mehr und nicht andere. Die Herren Kollegen Miville und Piller geben diesem Wortlaut eine andere Ausdeutung. Damit ergibt sich eben diese ganze Unsicherheit und dieser offensichtliche Konflikt. Ergo, bei allen Unklarheiten in diesem komplexen Problembereich ist die Fassung mit «Autonomie» noch die am wenigsten unklare. Deshalb empfehle ich Ihnen Zustimmung zur Mehrheit. Dies ändert allerdings gar nichts an meiner Grundüberzeugung, dass wir unsere Verfassung nicht mit diesem Sprengkörper belasten sollten. Ich halte fest, dass es auch mit dieser Fassung nicht gelingt, das zu verwirklichen, was sich der Bundesrat vorstellt, nämlich taugliche, unmissverständliche, konfliktausschliessende verfassungsmässige Leitplanken in diesem schwierigen Programmbereich von Radio und Fernsehen zu schaffen. Womit ich Ihnen noch einmal nahegelegt habe, sich für einen reinen Kompetenzartikel zu entscheiden.

Bundesrat Schlumpf: Ich kann mich auf einige Bemerkungen zu einzelnen Voten beschränken. Die Definition von «Unabhängigkeit», wie sie der Kommissionspräsident gegeben hat, stimmt überein mit der Auffassung des Bundesrates. Bei der Umschreibung der «Programmfreiheit» – nach bundesrätlichem Vorschlag die Freiheit, Programme zu gestalten» – oder bei den Varianten Mehrheit/Minderheit dürfen wir feststellen: Mehrheit, Minderheit und Bundesrat wollen und meinen dasselbe. Die Meinung des Bundesrates ist in der Botschaft verbrieft: Es geht darum, dass diese Gestaltungsfreiheit denjenigen zustehen soll, welche auch die Verantwortung zu tragen haben. Ich habe zu Herrn Piller gesagt: Es geht nicht – im Spass gemeint – um ein «Freiheitsrecht des Generaldirektors». Es geht eben überhaupt nicht um eine Anreicherung der individuellen Freiheitsrechte in der Bundesverfassung. Wir schaffen hier nicht ein neues, zusätzliches, verfassungsmässiges Grundrecht für irgend jemanden, sondern wir umschreiben seinen freien Betätigungsbereich, gebunden an Absatz 2, und natürlich auch an andere Rechtsnormen. Ständerat Hefti hat die meisten davon genannt. Die übergeordneten Interessen, andere Normen, die zivile Stellung des Menschen usw. gelten alle neben dieser Bestimmung auch. Es handelt sich, gemäss Botschaft, um eine Parallelität zwischen Gestaltungsfreiheit und Verantwortlichkeit. Nur derjenige kann Verantwortung übernehmen, der für seine Tätigkeit auch die Gestaltungsfreiheit hat und *vice versa*.

Zum Begriff der Autonomie, Ständerat Muheim: In der Bundesverfassung finden wir ihn nirgends, wohl aber im Rechtsleben und in kantonalen Verfassungen. Aber dort hat der Begriff der Autonomie einen anderen Inhalt. Ständerat Guntern hat das dargelegt. Ich habe gestern versucht, die Gegenüberstellung vorzunehmen. Wir wollen nicht individuelle Freiheitsrechte begründen, und wir wollen nicht eine

Autonomie festlegen, wie wir sie in anderen Gebieten verstehen. Wir würden einen Begriff in die Verfassung hineinbringen, der bisher dort nicht enthalten war. Und da scheint dem Bundesrat die Fassung der Minderheit richtig: um keinen Zweifel daran aufkommen zu lassen, dass wir mit Programmgestaltungsfreiheit nicht ein individuelles, verfassungsmässiges Freiheitsrecht meinen. Uns scheint die Formulierung der Kommissionsminderheit «Freie Gestaltung der Programme» brauchbar zu sein und einen unmissverständlichen Verfassungsinhalt zu bringen, der in der Ausführungsgesetzgebung entsprechend weitergestaltet werden könnte. Der Bundesrat schliesst sich also der Kommissionsminderheit I an.

Hefti, Berichterstatter: In der Kommission ist auch einmal von Bundesratsseite aus gesagt worden, man sollte hier sowohl die Begriffe «Unabhängigkeit» wie «Autonomie» haben. Der Bundesrat ist dann wieder davon abgekommen, aber nicht, weil der Begriff «Autonomie» an sich nicht möglich ist. Bundesrat Schlumpf hat gesagt, dass es hier nicht um eine Anreicherung der individuellen Freiheitsrechte gehe, und gerade in dieser Richtung schafft eben der Antrag der Mehrheit grössere Klarheit.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	14 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit I	13 Stimmen

Art. 55bis Abs. 4

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Affolter, Munz)

Streichen

Art. 55bis al. 4

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Minorité

(Affolter, Munz)

Biffer

Hefti, Berichterstatter: Dieser Absatz bedarf aufgrund der Kommissionsberatungen eines gewissen Kommentares. Man hat auch hier verschiedene Versionen gehabt, ist dann aber bei derjenigen des Bundesrates geblieben. Der Absatz 4 besagt nicht, dass es nur eine einzige Beschwerdeinstanz gebe. Schon aufgrund der Beanspruchung mag es mehrere geben. Es mag auch Beschwerdeinstanzen mit verschiedenen Aufgaben geben. Ich möchte hier auf eine in der Kommission gefallene Anregung verweisen, dass auch die Medienschaffenden sich an unabhängige Beschwerdeinstanzen sollten wenden können. Und es ist mit diesem Absatz 4 auch nicht ausgeschlossen, einen Fernsehrat zu schaffen, wie er von gewisser Seite postuliert wird. Das bedürfte dann einer Regelung durch den Gesetzgeber. Dann regelt Absatz 4 auch nicht etwa den ganzen Aspekt des Vollzuges, sondern mehr die individuellen Beschwerden. Über den allgemeinen Vollzug zu wachen hat letzten Endes der Bundesrat. Vorgehende Bemerkungen möchte ich zu Absatz 4 aufgrund der Kommissionsberatungen noch anfügen.

Angenommen – Adopté

Antrag der Minderheit II – Proposition de la minorité II

Präsident: Wir kommen zum Antrag der Minderheit II, welche die Absätze 2, 3 und 4 streichen möchte, um es bei

einem Kompetenzartikel im Ausmass von Absatz 1 bewenden zu lassen.

Herr Affolter hat den Antrag gestern bereits begründet, ich frage ihn an, ob er noch einmal dazu sprechen wolle.

Affolter, Sprecher der Minderheit II: Ich habe meinen Antrag gestern einlässlich begründet; ich werde davon kein Wort zurücknehmen: Im Gegenteil, die heutige Diskussion (vor allem über den Begriff der Objektivität und die Programmgestaltungsfreiheit) hat brisanten Konfliktstoff in Hülle und Fülle zutage gefördert und die Fussangeln, Stolperdrähte oder Fallstricke schonungslos aufgedeckt. Ich betone noch einmal die gebieterische Notwendigkeit, dem Bund eine klare, unmissverständliche verfassungsmässige Gesetzgebungskompetenz zu verschaffen, neben dem technischen auch den Programmbereich zu ordnen. Wenn es noch eines Beweises für einen reinen Kompetenzartikel bedurft hätte, dann hat ihn die heutige Diskussion geliefert. Wenn irgendwo der Spruch zutrifft «Der Spatz in der Hand ist besser als die Taube auf dem Dach», dann sicher in dieser Frage.

Mehr habe ich nicht beizufügen.

Hefti, Berichterstatter: Ich empfehle Ihnen Zustimmung zum Antrag der Mehrheit, d. h. zum Entwurf, wie wir ihn bereinigt haben. Ich bitte Sie also, dem sogenannten «materiellen» Artikel beizupflichten. Die Begründung habe ich bereits beim Eintreten gegeben.

Bundesrat Schlumpf: Ich kann mich ebenfalls kurz halten. Ich bleibe dabei, der Mehrheit zuzustimmen, indem wir einen materiellen Artikel schaffen wollen, nicht ein leeres Gefäss, um die Auseinandersetzung über die wesentlichen Marktsteine auf die einfache Gesetzgebung zu verschieben. Ich bitte Sie, den Antrag der Minderheit II abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Minderheit II	7 Stimmen
Dagegen	23 Stimmen

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer au projet du Conseil fédéral

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes	20 Stimmen
Dagegen	1 Stimme

An den Nationalrat – Au Conseil national

Abschreibung – Classement

Präsident: Der Bundesrat beantragt Abschreibung des Postulates Broger, 76.441, vom 16. Dezember 1976.

Zustimmung – Adhésion

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 3./4.10.1983
Séance du 3./4.10.1983

81.040

Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel)
Constitution fédérale
(article sur la radio et la télévision)

Botschaft und Beschlussentwurf vom 1. Juni 1981 (BBI II, 885)

Message et projet d'arrêté du 1^{er} juin 1981 (FF II, 849)

Beschluss des Ständerates vom 3. Februar 1983

Décision du Conseil des Etats du 3 février 1983

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Koller Arnold, Berichterstatter: Es gibt wenige Lebensbereiche, die sich in den vergangenen 30 Jahren so stürmisch entwickelt haben wie die elektronischen Medien. Und das Ende der Entwicklung ist, wie die Stichworte Satellitenfernsehen, Pay-TV, Videotex und Teletext schlaglichtartig zeigen, noch in keiner Weise abzusehen. Die sich förmlich überstürzende technische Entwicklung der elektronischen Medien hat uns psychologisch, politisch und rechtlich weitestgehend unvorbereitet getroffen. Es verwundert daher im Grunde kaum, dass wir zu den elektronischen Medien nach wie vor ein wenig abgeklärtes, gespanntes Verhältnis haben. Die unmittelbaren und noch mehr die entfernten Auswirkungen dieser eigentlichen Revolution der zwischenmenschlichen Kommunikation liegen noch derart im dunkeln, dass sich fast nichts Gesichertes sagen lässt. Man mag in dieser «Hyperkommunikation» wie der berühmte Denker, Claude Lévi-Strauss, ein pathologisches Kennzeichen moderner Gesellschaften sehen, welche die Eigenständigkeit unserer Kulturen gefährdet und sie zum Erschlaffen bringt. Die vielfältigen neuen Möglichkeiten der Kommunikation sind aber auch eine Tatsache unseres modernen Lebens, gegen die mit Verboten anzugehen, zwecklos wäre.

Die stürmische technische Entwicklung der elektronischen Medien wenigstens in bestimmte Bahnen zu lenken ist vorab Aufgabe des Rechtes. Aber die Technik ist auf diesem Gebiet auch dem Recht weit vorausgeeilt. Wie Sie wissen, stützt der Bund seine Rechtsetzungskompetenz im Bereich der elektronischen Medien auf das Regal, das ihm Artikel 36 BV für das Post- und Telegrafwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft gewährt. Damit sind nach herrschender Rechtsauffassung die technischen Belange von Radio und Fernsehen abgedeckt. Wie es sich mit der Programmseite verhält, ist nach wie vor kontrovers. Zwar hat das Bundesgericht in seiner inzwischen berühmt gewordenen Entscheidung vom 17. Oktober 1980 überzeugend dar-

gelegt, dass für die rechtliche Ordnung von Radio und Fernsehen in unserem Land die ungeschriebenen Verfassungsrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit neben Artikel 36 BV von grösster Bedeutung sind. Denn aus diesen Grundrechten der Bürger folgt, dass der Bund das ihm zustehende Monopol der Verbreitung von Radio- und Fernsehungen nicht selber ausüben darf, sondern wegen der Meinungs- und Informationsfreiheit verpflichtet ist, Dritte mit dem Rundfunk zu betrauen. Da es sich bei Radio und Fernsehen zudem um einen öffentlichen Dienst handelt, darf und muss der Bund den privaten Veranstaltern in der Konzession zur Wahrung des öffentlichen Interesses Programmrichtlinien auferlegen. Er soll diesen andererseits im Interesse der freien Meinungsbildung der Bürger bei der Gestaltung der Programme auch eine ausgedehnte Autonomie belassen. Diese gekonnten bundesgerichtlichen Klarstellungen der heutigen Verfassungslage sind auch deshalb bedeutsam, weil wir ja noch nicht sicher sind, ob wir beim dritten Anlauf mit einem Radio- und Fernsehartikel sicher ins Ziel kommen.

Dringend nötig wäre es. Denn auch die derart geklärt geltende Verfassungslage weist offensichtliche Mängel auf. Am schwersten wiegt das Demokratie- und Legalitätsdefizit auf diesem für unser Volk so wichtig gewordenen Gebiet. Der Bundesrat sagt es in seiner Botschaft selber kurz und bündig: «Auf der Stufe von Verfassung und Gesetz gibt es kein schweizerisches Rundfunkrecht.» Das ist in einer direkten Demokratie wie der unseren zweifellos ein besonders schwerwiegender Tatbestand, zeigt aber drastisch, wo wir landen, wenn sich die grossen Parteien und danach Volk und Stände bei der Lösung einer wichtigen nationalen Aufgabe nicht einigen können. Wie schwerwiegend das Defizit an Demokratie und Rechtsstaatlichkeit auf diesem Gebiet geworden ist, wird einem praktisch am besten bewusst, wenn man sich kurz vor Augen führt, welche bedeutenden Entscheide der Bundesrat bezüglich Radio und Fernsehen in der kurzen Zeit seit Verabschiedung der Botschaft zur Verfassungsvorlage, dem 1. Juni 1981, traf, ja im Interesse des Landes wohl treffen musste. Es sind dies, ohne Anspruch auf Vollständigkeit, die Bewilligung für die Verbreitung eines dritten UKW-Programmes in der Westschweiz vom 17. Februar 1982, die Verordnung über lokale Rundfunkversuche (RVO) vom 7. Juni 1982, die Bewilligung eines dritten UKW-Programmes in der deutschen und rätoromanischen Schweiz sowie die Bewilligung von 36 Lokalradio-, 7 Lokalfernseh-, 3 Bildschirmtext-Projekten und einem Glasfaserpilot-Projekt der PTT-Betriebe. Dabei hat der Bundesrat all diese für die künftige Struktur von Radio und Fernsehen trotz ihrer Befristung hoch bedeutsamen Entscheide gefällt – und wie gesagt, der Bundesrat musste handeln –, ohne dass ihm Verfassung und Gesetz mehr als die eingangs genannten Entscheidungskriterien der Meinungs- und Informationsfreiheit der Bürger gegeben hätten. Selbst das in letzter Zeit viel diskutierte faktische Monopol der SRG auf nationaler und sprachregionaler Ebene ist rechtlich, etwas pointiert ausgedrückt, nichts anderes als ein Ermessensentscheid der Exekutive. All dies bedarf zweifellos dringend der Remedur. Wenigstens die Grundzüge der rechtlichen Ordnung von Radio und Fernsehen müssen in einem formellen, vom Parlament beschlossenen und dem fakultativen Referendum unterstehenden Gesetz geregelt werden. Und erste Voraussetzung für diese rechtsstaatlich-demokratische Remedur ist die Annahme eines Radio- und Fernsehartikels der Bundesverfassung durch Volk und Stände.

Ihre das Geschäft vorbereitende Kommission hat denn auch einstimmig Eintreten auf diese Vorlage beschlossen. Sie war sich bewusst, dass es nach dem zweimaligen Scheitern von Radio- und Fernsehartikeln in den Jahren 1957 und 1976 darum geht, auf diesem immer noch stark emotionsgeladenen Gebiet Volk und Ständen einen konsensfähigen Verfassungsartikel zu unterbreiten. Der Kommission lagen für die Beratung neben der Vorlage des Bundesrates auch die zum Teil abweichenden Formulierungen des Ständerates vor. Die Gesamtkommission beriet die Vorlage an fünf Tagen,

wobei sie sich auch über Stand und Entwicklungstendenzen der Fernmeldetechnik orientieren liess. Dagegen sah die Kommission von der Durchführung von Hearings ab, nachdem die vorbereitende Kommission des Ständerates ausgedehnte Anhörungen durchgeführt hatte, deren Ergebnisse unserer Kommission zur Verfügung standen. Bei dieser Gelegenheit möchte ich Herrn Bundesrat Schlumpf und seinen Mitarbeitern für die stets zuvorkommende und tatkräftige Unterstützung der Kommissionsarbeiten bestens danken.

Was bringt nun der Verfassungsartikel, wie er aus den Kommissionsberatungen hervorgegangen ist, für eine neue Ordnung der elektronischen Medien? Systematisch soll der neue Verfassungsartikel nach dem Artikel über die Pressefreiheit (Art. 55) in die Bundesverfassung aufgenommen werden. Damit möchte man andeuten, dass es längerfristig um eine ganzheitliche Sicht und Ordnung der Medien (Medien-Gesamtkonzeption) geht. Dabei muss man sich freilich der Unterschiede zur Pressefreiheit, wie in der Detailberatung noch näher auszuführen sein wird, bewusst bleiben.

Absatz 1 des neuen Verfassungsartikels statuiert eine umfassende Gesetzgebungskompetenz des Bundes auf dem gesamten Gebiete der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen. Diese Kompetenz geht somit über Radio und Fernsehen hinaus, was angesichts der stürmischen Entwicklung der Fernmeldetechnik sicher gerechtfertigt ist, ansonst sich sehr rasch – wie bisher bei Radio und Fernsehen – die verfassungsrechtliche Frage der Gesetzgebungskompetenz des Bundes wieder stellen könnte.

Absatz 2 umschreibt die öffentlichen Aufgaben, die Radio und Fernsehen als Gesamtsystem zu erbringen haben. Es geht hier um den sogenannten Leistungsauftrag von Radio und Fernsehen. Hier schlägt Ihre Kommission eine sowohl vom bundesrätlichen Vorschlag wie von der ständerätlichen Formulierung abweichende Fassung von Satz 3 vor. Danach stellen Radio und Fernsehen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck. Während der Bundesrat sich mit dem allzu vagen Kriterium der Angemessenheit begnügen wollte, hat der Ständerat bekanntlich das politisch stark umstrittene Erfordernis der Objektivität eingefügt. Ich sehe den unbestreitbaren Vorteil dieser neuen Formulierung darin, dass sie streng zwischen Tatsachen und Meinungen unterscheidet, eine Unterscheidung, deren Bedeutung im Bereich der Medien und der journalistischen Arbeit allgemein anerkannt ist. Ich hoffe, dass es der Kommission damit gelungen ist, das Problem aus dem philosophischen Begriffshimmel der Objektivität, der für andere offenbar eher eine Hölle ist, auf die Ebene des Handwerklichen und damit unsere Erde herab- oder heraufzuholen – ein Vorgang, der uns nüchternen und pragmatischen Schweizern eigentlich gut bekommen müsste.

Absatz 3 gewährleistet die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die freie Gestaltung der Programme im Rahmen des sogenannten Leistungsauftrages.

Neu eingefügt hat die Kommission einen Absatz 3bis, wonach auf Stellung und Aufgabe anderer Kommunikationsmittel, vor allem der Presse, Rücksicht zu nehmen ist. Dass eine unabhängige Beschwerdeinstanz vorzusehen ist, war in der Kommission unbestritten. Kontrovers blieb jedoch, ob und in welcher Form sie in die Verfassung aufzunehmen sei. Darauf wird in der Detailberatung näher einzugehen sein.

Man kann und muss sich zum Schluss fragen, ob ein derartiger Verfassungsartikel nicht eine wichtige Lücke enthält, indem er über die künftige Struktur von Radio und Fernsehen, also die berühmte und vieldiskutierte Frage Monopol oder Konkurrenz, nichts aussagt. Der vorliegende Artikel schreibt in der Tat weder das Monopol vor, was verfassungsrechtlich ausdrücklich gesagt werden müsste, noch dekretiert er ein Konkurrenzsystem für Radio und Fernsehen. Er lässt diesen zweifellos sehr wichtigen Punkt bewusst offen. Und ich glaube, das ist zurzeit, da wir uns anschicken, auf der Stufe von lokalem Radio und Fernsehen mit einer Öff-

nung des Monopols erste Erfahrungen zu sammeln, gut so. Die Frage Monopol oder Konkurrenz, die ja wahrscheinlich auf der nationalen, sprachregionalen und lokalen Ebene differenzierender Lösungen bedarf, ist heute schlicht und einfach noch nicht spruchreif. Der Verfassungsgesetzgeber ist daher sicher gut beraten, wenn er diese Frage noch offen lässt. Es wird dann Sache der Ausführungsgesetzgebung sein, aufgrund der inzwischen gemachten Erfahrungen diese wichtige Frage zu entscheiden.

Meine Damen und Herren, Sie sehen auf der Fahne, dass neben den Anträgen der Mehrheit mehrere Minderheitsanträge gestellt sind, auf die in der Detailberatung einzugehen sein wird. Ich darf immerhin schon jetzt darauf hinweisen, dass Ihre Kommission in der Gesamtabstimmung der Fassung der Mehrheit mit 21 Stimmen, ohne Gegenstimme, bei einer Enthaltung zugestimmt hat. Ich sehe darin ein gutes Omen dafür, dass wir bei einiger Rücksichtnahme auch auf andere Vorstellungen als nur die eigenen doch eine Chance haben, zu einem für Demokratie und Rechtsstaat so dringend nötigen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen zu gelangen.

M. Coutau, rapporteur: Votre commission chargée d'examiner le projet d'article constitutionnel sur la radio et la télévision, s'est acquittée de sa tâche dans des délais assez brefs puisque les trois séances qu'elle a tenues se sont échelonnées sur moins de six mois. Cette durée est restreinte si on la compare avec les quelque dix-huit mois que la commission du Conseil des Etats prioritaire a consacré à cet important projet. Néanmoins, nos travaux ont été approfondis et substantiels. En effet, si nous avons renoncé à procéder à de nouvelles auditions, nous avons pu bénéficier de très nombreux documents qui ont utilement complété notre information. Les procès-verbaux des auditions organisées par la commission du Conseil des Etats, en particulier, nous ont été communiqués. En outre, nous avons pu prendre connaissance de travaux effectués par de très nombreuses commissions, groupes d'experts et autres organes publics et privés qui se sont penchés sur le rôle des médias électroniques dans la société contemporaine.

C'est ainsi que nous avons pu nous référer aux conclusions du rapport de la commission chargée d'étudier une conception globale des médias, aux jugements du Tribunal fédéral relatifs en particulier au rôle de la SSR, aux appréciations de la commission d'examen des plaintes Reck, aux documents mis à jour récemment par la SSR sur son image directrice et ses principes de programmes, ainsi qu'à l'exposé des résultats de sa restructuration de 1979. Nous avons aussi pris connaissance, entre autres éléments, des thèses des Eglises sur l'évolution des moyens de communications sociales, d'un travail du Groupe d'étude des mass médias.

C'est le lieu de dire ici l'apport particulièrement substantiel du message du Conseil fédéral du 1^{er} juin 1981. Il précise fort utilement de nombreuses données historiques et techniques et fournit des interprétations authentiques de plusieurs notions essentielles pour la bonne compréhension du projet.

Enfin, nous avons procédé à une visite au centre de télécommunications des PTT à Ostermundigen, où des expériences et des démonstrations ont été présentées en relation avec les possibilités nouvelles que la technique ouvre au développement des médias électroniques. C'est dire que, si nos travaux ont été menés à chef dans des délais réduits, nous n'avons pas pour autant pris notre tâche à la légère. Dans cette brève introduction, je voudrais encore souligner l'esprit de conciliation qui a imprégné nos travaux. Les affrontements fondés sur des préjugés et des procès d'intention qui ont caractérisé si souvent les débats consacrés aux médias électroniques ces dernières années, ont fait place à la recherche de solutions transactionnelles auxquelles chacun pouvait finalement se rallier. Il ne s'est pas agi pour autant d'escamoter les difficultés, de reporter leurs solutions à des temps meilleurs ni de se réfugier dans un flou plus ou moins artistique, faute d'idées précises. Non! Les membres de la commission, avec l'active et efficace

collaboration de M. le conseiller fédéral Schlumpf et de ses collaborateurs, se sont efforcés de trouver une voie acceptable qui ménage l'avenir mais qui, surtout, fournisse enfin une base constitutionnelle solide qui, de l'avis unanime, fait de plus en plus gravement défaut, face au développement actuel et futur des moyens de communication électroniques.

Il est vrai que l'absence d'une norme constitutionnelle, après les échecs de 1957 et de 1976 en votation populaire, n'a pas empêché le développement exceptionnellement rapide, surtout de la télévision, dans le public. Cela ne fait qu'amplifier le besoin d'inscrire dans la constitution une base solide à partir de laquelle des dispositions légales nécessaires définiront les rapports entre les trois principaux partenaires intéressés à ce phénomène de société que constitue la télécommunication publique.

Le premier de ces trois partenaires, c'est d'abord l'Etat. Il ne peut rester à l'écart des transformations sociales, politiques, culturelles et économiques profondes, nées et à naître de ce phénomène. Il suffit d'évoquer la force de pénétration et la dimension de diffusion des images de la télévision par exemple, pour en mesurer l'influence potentielle et les menaces correspondantes à l'égard d'une uniformisation plus ou moins autoritaire des conceptions et des opinions des consommateurs d'images. Sur ce point, il ne saurait être question de laisser une telle compétence d'organisation aux seuls cantons. Même un fédéraliste convaincu admettra que cette question revêt une ampleur au moins nationale, sinon internationale. D'ailleurs, l'absence de normes constitutionnelles fédérales n'a pas incité jusqu'ici les cantons à légiférer en la matière. C'est donc bien dans la constitution fédérale que les dispositions législatives indispensables doivent trouver leurs fondements juridiques et politiques.

Le deuxième partenaire, ce sont les diffuseurs et les créateurs de programmes; leur rôle, leur statut, leur liberté et leur responsabilité, qui est grande, doivent être précisés et non laissés au hasard d'une prolifération favorisée par la multiplication des moyens techniques et la réduction spectaculaire de leur coût.

Le troisième partenaire, ce sont les usagers, téléspectateurs et auditeurs dont la liberté d'opinion et les convictions doivent être respectées. Ils doivent pouvoir tirer profit de ces moyens de communication grâce à la multiplication des échanges d'informations et d'idées qu'ils permettent mais aussi être protégés contre la fascination que peuvent exercer consciemment ou inconsciemment ces médias, entraînant alors passivité, conformisme et finalement totalitarisme. Ces conséquences peuvent exister, elles existent sous d'autres cieux. Nous y avons largement échappé jusqu'ici mais nous devons nous donner les moyens de nous en prémunir efficacement. La fragilité de la base constitutionnelle actuelle a été démontrée à maintes reprises même si, pour des raisons de commodité impératives, le Tribunal fédéral et nous-mêmes les avons, à l'occasion, jugées admissibles dans tel ou tel cas.

Aujourd'hui, l'ordonnance sur les essais de radios locales, la concession de télévision par abonnement, celle pour le satellite de télécommunication, demain la réglementation indispensable des satellites de télévision à réception directe, le télétexte, le vidéotexte, la télématique et d'autres médias sans parler même de la concession actuelle accordée à la SSR, toutes ces dispositions correspondantes, actuelles ou à venir, doivent reposer sur une compétence indubitable et expresse de la Confédération.

Ce n'est donc pas pour la seule satisfaction de savants constitutionnalistes que cette compétence doit exister dans la constitution fédérale. Elle doit y figurer pour que, dans une démocratie fondée sur la sécurité du droit, les controverses et les hésitations cessent quant à la légitimité de telle ou telle disposition relative aux médias.

S'il restait anarchique, le développement technique quasi explosif auquel nous assistons et qui est loin d'être terminé, conduirait au chaos, à l'arbitraire, à des abus d'influence intolérables dans un système politique pluraliste comme

celui auquel nous sommes attachés. A ce point de vue, une norme constitutionnelle relative aux médias n'est pas une atteinte supplémentaire à la liberté, mais bien une garantie nécessaire à l'exercice de cette liberté.

C'est ce qui a conduit le Conseil fédéral à nous proposer d'insérer ce texte à l'article 55^{bis}, tout proche de la disposition relative à la liberté de la presse, et non à l'article 33^{quater}, où l'accent aurait été dès lors davantage mis sur la technique des télécommunications, puisque l'article 36 porte sur la régle des postes.

La question a été longuement débattue, y compris au Conseil des Etats, de savoir si une simple délégation de compétence suffirait ou si des éléments importants relatifs aux programmes diffusés et aux statuts des diffuseurs devraient aussi figurer dans le projet. La solution retenue est double. D'une part, une délégation générale de compétence est proposée pour l'ensemble des formes de diffusion publique de productions et d'informations, qui utilisent des techniques de la télécommunication, c'est-à-dire radio et télévision d'importance nationale et locale, y compris la transmission directe par satellites ou la diffusion par câbles, mais aussi, par exemple, le télétexte, le vidéotexte, la télévision par abonnements. Certains supports, qui utilisent aussi des techniques de télécommunication, restent pourtant à l'écart de la norme constitutionnelle, comme le vidéodisque, les jeux électroniques ou les cassettes. Ces derniers s'apparentent davantage à la presse écrite, car ils ne sont pas retransmis par ondes électromagnétiques. Quant aux systèmes de télévision interne, ou aux réseaux de diffusion d'agences d'informations ou d'échanges entre des groupes spécifiques, ils ne sont pas non plus assujettis à la définition du 1^{er} alinéa, leur diffusion n'étant pas publique.

D'autre part, quelques éléments essentiels de directives en matière de programmes et de statuts des diffuseurs et de contrôle sont d'ores et déjà indiqués aux alinéas 2 à 4 du projet. Mais ces alinéas-là ne concernent que les diffuseurs de programmes radio et télévision proprement dits. Le Conseil fédéral, la majorité du Conseil des Etats et de votre commission estiment nécessaire d'introduire, déjà au niveau de la constitution, ces éléments matériels fondamentaux. Il s'agit d'éviter de reporter dans les lois d'exécution l'ensemble des problèmes à régler, et ils sont nombreux. Les alinéas 2 à 4 constituent donc un cadre qui dégage un certain nombre de normes, trop fondamentales pour être reléguées dans les simples lois ultérieures d'exécution.

Le peuple, qui sera obligatoirement consulté sur l'article constitutionnel, mais seulement facultativement sur les lois subséquentes, doit pouvoir se faire une idée des solutions d'ores et déjà proposées sur ces orientations de principe. Compte tenu d'une certaine inquiétude, ou d'une certaine réserve qu'éprouve une partie de la population à l'égard de la radio et de la télévision, il a semblé judicieux de présenter clairement dès maintenant les options essentielles. On a reproché à cette méthode de mettre en péril l'introduction indispensable d'une compétence constitutionnelle en la matière; ce serait – dit-on – mettre le feu aux poudres sur des sujets délicats et controversés. La commission ne partage pas ce point de vue. Au contraire, elle a estimé qu'un silence sur ces questions risquerait de susciter de la méfiance et d'entraîner un rejet de précaution de la part du peuple qui n'aime pas tellement accorder des blancs-seings les yeux fermés.

Une fois admis le principe de dispositions matérielles sur le mandat de programme et le statut des diffuseurs, il était inévitable que s'affrontent des opinions plus ou moins divergentes au sujet des termes et des notions utilisés. Certains de ces termes possèdent une charge peut-être plus affective que concrète, et les affrontements portent dès lors davantage sur des arrière-pensées que l'on se prête mutuellement que sur des divergences fondamentales de conception. Je crois que c'est le mérite de votre commission d'avoir évité les termes jugés sensibles, voire provocateurs par certains, sans pour autant s'être réfugiée dans des notions trop générales ou trop abstraites pour susciter la controverse. Suivant le conseil de Boileau, nous avons essayé d'énoncer

clairement ce que nous avons bien conçu et les mots pour le dire sont venus plus ou moins aisément.

Je crois pouvoir affirmer que notre commission se fait une conception assez unanime des principaux éléments du mandat de programme et du statut des diffuseurs. Par conséquent, ne mettons pas en péril le succès de l'article dans son ensemble par des querelles de vocabulaire qui ne reposent pas toujours, me semble-t-il, sur de réelles divergences conceptuelles. Ainsi, à l'alinéa 2, les trois objectifs auxquels la radio et la télévision doivent tendre sont l'épanouissement culturel, la libre formation des opinions et le divertissement des destinataires des programmes. A noter que la radio et la télévision sont pris ici dans leur acception générique. Ceux deux médias, dans leur ensemble, et non pas nécessairement chaque diffuseur individuellement, doivent concourir à ce triple objectif.

Des hésitations se sont manifestées quant à l'opportunité de citer expressément le divertissement comme objectif. Finalement, des majorités se sont dégagées dans un sens positif au Conseil des Etats et dans notre commission, considérant qu'il ne s'agissait pas d'un ordre de divertir, avec tout ce que cela pourrait entraîner de ridicule. Mais en fait, il a paru impossible de ne pas citer dans cet alinéa le divertissement qui constitue aujourd'hui la majeure partie des programmes, qu'on le veuille ou non.

La commission a également souscrit à l'adjonction du Conseil des Etats, qui prévoit expressément qu'au-delà des particularités du pays, les diffuseurs, une fois de plus dans leur ensemble, tiennent compte des besoins des cantons.

Une première divergence a surgi à propos du terme «objectivement» qui, selon le Conseil des Etats, doit aussi définir la manière dont la radio et la télévision doivent refléter la diversité des événements et des idées. Le Conseil fédéral s'était satisfait de l'adverbe «convenablement». Nous reviendrons sur cette question, dans le débat de détail, mais on peut d'ores et déjà donner quelques explications sur la solution choisie par la majorité de la commission.

En réalité, tout le monde semble d'accord pour que les destinataires des programmes soient préservés des manipulations, des influences partisans et d'autres distorsions de la réalité que les diffuseurs pourraient être tentés de leur faire subir à la faveur de la puissance de l'instrument d'information qu'ils détiennent. Les éléments essentiels de cette déontologie sont une bonne formation, une recherche attentive de la réalité, une présentation sans préjugés des faits et des opinions d'autrui dans leur diversité et de façon équilibrée, une présentation distincte des faits et des opinions d'autrui, d'une part, et des commentaires qu'ils inspirent aux présentateurs, d'autre part.

On pourrait trouver encore quelques autres critères. La question est de savoir comment résumer en un ou deux mots qui ont un contenu juridique correct et concret une telle énumération de ce qui, de l'avis à peu près unanime, doit former la déontologie professionnelle des diffuseurs.

A partir du moment où l'on s'entend sur le contenu, le mot pour refléter ce contenu a-t-il tant d'importance? La commission a estimé que non.

Elle a trouvé la solution différenciée que vous avez sous les yeux. Tout d'abord, elle a distingué les événements et la diversité des opinions, ensuite elle a renoncé au terme «objectif» pour lui donner sa traduction allemande de «sachgerecht». Cela a créé quelques difficultés aux francophones qui, en retraduisant «sachgerecht», sont retombés inévitablement sur ce malheureux «objectivement» qu'il fallait précisément éviter. Nous nous sommes finalement mis d'accord sur l'expression «de manière fidèle» qui qualifie la manière dont les événements doivent être présentés.

Quant à la diversité des opinions, nous avons préféré l'adverbe «équitablement» à celui de «convenablement» pour traduire l'idée exprimée en allemand par «angemessen» qui définit comment il convient de refléter cette diversité des opinions.

La question posée par la rédaction de l'article 3 est au fond à peu près de la même nature. Cet alinéa concerne le statut des diffuseurs par rapport à l'Etat et à des tiers. Tous

conviennent que ce statut doit être fondamentalement celui de l'indépendance. La question consiste à préciser comment cette indépendance doit se traduire dans la conception des programmes. Pour le Conseil fédéral, «l'indépendance» et «la libre conception des programmes» sont mises sur le même pied et la constitution doit les garantir dans les limites de l'alinéa 2. En réalité, cette liberté de conception des programmes concerne exclusivement les détenteurs de la concession attribuée par les autorités, c'est-à-dire les diffuseurs. Elle est le reflet de la responsabilité qu'ils endossent du fait de leur adhésion par une signature qui les engage aux termes de la concession. Cette liberté ne saurait s'étendre aux créateurs de programmes, à titre individuel. Sur ce point, il n'y a pas la moindre ambiguïté; le message du Conseil fédéral, M. Schlumpf, conseiller fédéral, à plusieurs reprises, d'autres experts encore ont bien précisé que cette notion de liberté dans la conception des programmes n'équivalait en aucune façon à la garantie d'un droit individuel pour quiconque. Le diffuseur peut déléguer cette liberté à des collaborateurs mais c'est toujours lui qui en reste redevable.

Le Conseil des Etats a néanmoins préféré l'expression de «l'autonomie dans la conception des programmes» qui, à ses yeux, écarte davantage l'ambiguïté qu'il voit dans une référence à la liberté. La commission pour sa part vous invite à vous rallier à la formule initiale du Conseil fédéral.

La troisième divergence que votre commission vous propose par rapport à la décision du Conseil des Etats concerne un alinéa 3^{ème}. Il fait expressément référence à la mission et à la situation des autres moyens de communication, en particulier la presse, dont il faudra tenir compte dans l'élaboration de la législation sur les médias électroniques. Cette adjonction avait déjà été opérée lors des débats parlementaires consacrés au projet de 1976. Depuis lors, les médias électroniques ont encore gagné du terrain par rapport aux autres médias, en particulier la presse écrite. Cette référence n'avait guère été contestée à l'époque et nous avons estimé judicieux de la reprendre telle quelle dans le projet actuel.

Enfin, la dernière divergence concerne l'alinéa 4, qui institue une autorité indépendante de plainte. Sur le fond, chacun se rallie à cette mention. L'arrêté fédéral correspondant que nous allons mettre sous toit à la fin de cette semaine possède une base constitutionnelle suffisante, admise par une nette majorité. Toutefois, il est limité dans le temps et, pour être assuré que cette autorité de plainte restera en vigueur désormais de façon permanente, au-delà de 1987, il était nécessaire de contraindre dès maintenant la Confédération de la créer.

La divergence porte sur la présentation. Selon le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, cet alinéa doit faire partie intégrante de l'article 55^{bis}. Selon la commission, il faut en faire un article 55^{ter} distinct. Nous en présenterons les motifs dans le débat de détail.

Par ces dispositions, la commission estime vous présenter un projet indispensable, équilibré, émondé de ses principales épines, pouvant rallier une majorité du peuple et des cantons. Il ne s'agit pas – et je le souligne – d'un article sur la gestion, les programmes et les structures de la Société suisse de radiodiffusion. Il s'agit, de façon beaucoup plus globale, d'inscrire enfin dans notre constitution la possibilité de donner une base juridique solide aux indispensables prescriptions qu'impose ce domaine majeur des médias électroniques. L'ampleur de leur rôle actuel, le développement ultérieur qu'ils pourront connaître, que nous le voulions ou non, justifient largement cette troisième tentative. Certes, l'article constitutionnel que nous vous présentons est loin de résoudre tous les problèmes sérieux et épineux qui sont liés aux médias électroniques. Il laisse délibérément ouverte la question du nombre des diffuseurs, monopole ou non. Il renvoie à la législation les prescriptions touchant le financement et les structures internes des diffuseurs, ainsi que bien d'autres questions délicates.

Il se concentre cependant sur les points les plus importants, il reste concis, il repose sur des idées qui se sont précisées

avec le temps, il construit un cadre où la liberté d'expression pourra se conjuguer avec la liberté de réception dans le respect du destinataire des programmes, c'est-à-dire le public qui doit rester juge de ses opinions individuelles fondées sur une information correcte dans une démocratie libre.

C'est donc par 21 voix, avec une seule abstention, que votre commission vous invite à entrer en matière, comme d'ailleurs le groupe libéral qui s'y rallie.

Bremi: Die Fraktion der freisinnig-demokratischen Partei stimmt für Eintreten auf diese Vorlage. Wir teilen die ausführliche und sorgfältige Beurteilung, wie sie der Präsident der Kommission und der Sprecher französischer Sprache vorgenommen haben. Eigentlich hätten wir uns einen besseren Ablauf in der Mediendiskussion gewünscht, nämlich vorerst eine Diskussion über das Mediengesamtkonzept, dann über den Verfassungsartikel und erst nachher über die Rundfunkverordnung. Es ist nun nicht ganz so verlaufen, wir werden versuchen, das Beste aus dieser Situation zu machen.

Gestatten Sie mir vorerst einen Blick auf das geänderte politische Umfeld, das in verschiedenen Beziehungen die gegenwärtige Vorlage belastet: Wir stehen vor der Tatsache, dass frühere Vorlagen vom Volk abgelehnt worden sind, und man hört dann gelegentlich den Hinweis, man müsse eine solche Vorlage nur mehrmals bringen, sie würde nach einiger Zeit schon angenommen, wie auch damals das Frauenstimmrecht. Man hört diese Überlegung übrigens auch im Zusammenhang mit der UNO-Abstimmung. Ich halte sie bei der UNO-Abstimmung, aber auch bei diesem Verfassungsartikel für falsch und gefährlich. Wir haben uns mit den Gründen der damaligen Ablehnung auseinandersetzen, und wir haben das in der Kommission auch getan. Wir haben jetzt einen Verfassungsartikel vorzulegen, der diesen Erfahrungen Rechnung trägt, der nicht wieder von den gleichen Voraussetzungen ausgeht, sondern von veränderten Voraussetzungen.

Zum zweiten: Eine Reihe von Personen begegnen dieser Vorlage mit der Angst, durch sie eingeengt zu werden. All diejenigen, die redaktionell tätig sind, befürchten, durch diesen Verfassungsartikel oder die anschliessende Gesetzgebung in ihrer redaktionellen Freiheit unangemessen eingeschränkt zu werden. Es gibt auch jene, die befürchten, finanziell eingeschränkt zu werden, beispielsweise unsere sehr starke schweizerische Meinungspressen, die Angst bekundet, durch die Resultate dieser unserer heutigen Medienpolitik finanziell – beispielsweise durch Inseratenwerbung oder auf anderer Ebene – eingeengt zu werden. Schliesslich stelle ich fest, dass es in diesem Lande viele gibt, die diesen Bundesverfassungsartikel als eine Art Strafexerzieren gegen die SRG auffassen. Alle möglichen Vorbehalte gegenüber der SRG, die aufgestaut und selten abregiert werden können, werden jetzt vorgebracht. Es erinnert mich etwas an den physikalischen Begriff des Siedeverzuges; wenn man lange und stark genug einen Deckel auf kochendes Wasser presst, dann entsteht ein Siedeverzug. Wenn das Wasser dann zum Sieden kommt, geschieht es viel explosiver, als es normalerweise der Fall wäre. Dieser Verfassungsartikel soll kein Strafexerzieren gegen die SRG werden. Im Gegenteil. Wir möchten der SRG mit diesem Verfassungsartikel helfen.

Das technische Umfeld hat sich ferner verändert. Heute und morgen werden uns sehr viele Kommunikationsmittel mehr zur Verfügung stehen. Neu sind Kassetten, Video, Satelliten, auch alle möglichen Formen von neuen Datenübertragungen, also die Hardware wird zusätzlich bestehen. Wir stehen dieser Situation etwas verunsichert gegenüber und hoffen, dass die PTT alle möglichen kommenden Kommunikationsmittel technisch im Griff behalten. Persönlich zweifle ich daran, dass die PTT das tun müssen und tun können. Immerhin haben wir aber von diesem neuen Umstand auszugehen. Aber nicht nur das Hardware-Angebot wächst, auch das Angebot an Programmen vervielfältigt sich. Und

vor allem werden wir davon auszugehen haben, dass Fernseh- und Radiosendungen sowie andere Programmarten vermehrt im Ausland produziert werden und auch mittels Kassetten und anderen Medien in die Schweiz einströmen. Wir werden die Programmviefalt in der Schweiz nicht mehr beherrschen, auch nicht mehr festlegen können, sondern wir werden weitgehend dem Ausland ausgeliefert sein, in höherem Mass, als das bei der Presse schon der Fall ist. Schliesslich besteht der ganz einfache Tatbestand: es gibt heute im Gegensatz zu früher den Entscheid über Lokalradios. Wir werden demnächst – in wenigen Monaten – Lokalradios in diesem Lande haben.

Aus all diesen Umfeldveränderungen ist das Bedürfnis nach Rechtsgrundlagen entstanden. Es stellt sich deshalb die Frage, ob sich dieser Bundesverfassungsartikel jetzt als Artikel für die Bewältigung der Medienvergangenheit, -gegenwart und zukünftigen -entwicklung eignet.

Die freisinnig-demokratische Fraktion hat sich deshalb die Frage gestellt, ob wir überhaupt einen Medienartikel in der Bundesverfassung brauchen. Wir haben ihn ja nicht für die Presse, den Film, für das Theater, für Kassetten, sondern wir haben ihn nur für Radio und Fernsehen. Man muss sich die Frage stellen: Braucht es ihn überhaupt noch und warum? Die naheliegende Antwort für unsere Fraktion wäre die, auch Radio und Fernsehen dem Wettbewerb zu überlassen und damit weder Programmaufträge noch Programmauflagen zu erteilen. Es bestehen aber einige Tatbestände, aus denen wir schliessen, dass ein Wettbewerb in diesen Bereichen heute noch nicht oder nicht hinlänglich möglich ist. Speziell im Bereich des Fernsehens sind es die technischen Gegebenheiten, die einen Wettbewerb noch einschränken. Es wird zwar möglich sein, vielleicht ein zweites Programm in jeder Sprachregion technisch zu ermöglichen – aber heute noch nicht, sondern erst in einiger Zeit –. In diesem Zeitpunkt werden wir wieder darüber zu sprechen haben. Wir wissen, dass ein solcher Veranstalter ein Budget von 200 bis 400 Millionen Franken bereitstellen muss. Auch finanziell wird ein echter Wettbewerb unter mehr als zwei Bewerbern noch nicht möglich sein. Schliesslich wissen wir, dass die personellen Voraussetzungen zur qualitativ hochstehenden Bearbeitung von mehreren Programmen kaum gegeben sind. Wir sind deshalb der Auffassung, dass im Moment ein wirklich spielender Wettbewerb noch nicht möglich ist. Wir dürfen ihn aber nicht ausschliessen. Man kann sich dann die Frage stellen – und zwei Herren unserer Kommission haben das getan –, ob man den Wettbewerb nicht verordnen soll. Wir sind der Meinung, dass man einen Wettbewerb nie verordnen kann, wenn die Rahmenbedingungen das nicht ermöglichen. Wenn ein echter Wettbewerb unter vielen Bewerbern aber nicht möglich ist, ist es auch eine Illusion und allenfalls sogar gefährlich, einen Wettbewerb verordnen zu wollen.

Es bleibt also das Monopol. Wir möchten das nicht nur negativ interpretiert haben. Das Monopol ist gegenwärtig die einzige sich uns anbietende Möglichkeit – mindestens auf dem Gebiet des Fernsehens. Wir haben uns deshalb darauf zu konzentrieren, dieses Monopol richtig zu handhaben. Deshalb sind wir zum Schluss gekommen, den Antrag des Bundesrates aufzunehmen und einen Programmauftrag zu formulieren. In diesem Programmauftrag steht der Satz, auf die Bedürfnisse der Kantone sei Rücksicht zu nehmen. Von diesem Satz, dem wir zustimmen, leiten wir aber ab, dass sich ein solcher Auftrag nur an Veranstalter richten kann, die in mehreren Kantonen, also mindestens sprachregional tätig sind. Er kann sich ja nicht an ein Lokalradio richten, das nicht an Kantone gebunden ist, das möglicherweise nicht einen ganzen Kanton oder allenfalls nur Teile von zwei, drei Kantonen abdeckt.

Aus solchen Überlegungen ist dann auch der Minderheitsantrag I entstanden, wonach ein Programmauftrag nur an jene zu richten sei, die national oder sprachregional tätig sind.

Zu den Programmauflagen gibt es unserer Meinung nach vorerst drei untaugliche Wege:

1. Wenn wir nichts tun und damit dem Monopolcharakter nicht Rechnung tragen, fördern wir eben wieder diesen «Siedeverzug».

2. Wir können die Gestaltungsfreiheit der Journalisten nicht dermassen weitgehend einschränken und uns nachher über ihre mangelnde Fruchtbarkeit beklagen. Wir müssen also den Redaktoren, den Journalisten durchaus Vertrauen entgegenbringen. Wir können nicht alles und jedes legiferieren.

3. Wir sollen das Thema nicht auf die Gesetzgebung verschieben. Damit wäre nichts gewonnen. Es wäre Zeit verloren, und es wäre Unsicherheit geschaffen.

Was man regeln könnte oder was man – nach Meinung jener, die eine perfekte Programmvorschrift und Programmauflage ausarbeiten wollen – regeln müsste, wäre die Auswahl der Information; es müsste festgelegt werden, was überhaupt in Radio und Fernsehen gesendet werden darf und was nicht. Wir müssten verlangen, dass die Wahrheit, dass angemessen, also im Verhältnis gesendet werde, dass die Informationen ausgewogen sind, dass alle journalistischen Leistungen den Erfordernissen des Anstandes genügen und dass sie sachgerecht und sachlich vorgebracht werden.

Diese Diskussion ist, wie Sie vom Präsidenten gehört haben, in der Kommission ausführlich durchgeführt worden. Wir haben uns auf zwei Auflagen geeinigt: sachgerecht und angemessen. Unsere Fraktion ist der Auffassung, dass man sich diesen zwei Vorschriften anschliessen kann. Sie sind nicht feldabdeckend, aber sie sind mindestens klar, und ich glaube, alle, auch die Richter, wissen, was wir uns darunter vorzustellen haben.

Ein Wort zum Antrag der Minderheit I, der später noch eingehender begründet wird. Mit diesem Antrag wollen wir nicht zweierlei Recht schaffen, sondern die Minderheit I will alle Auflagen und Vorschriften nur dort restriktiv anwenden, wo sie unbedingt nötig sind, und überall dort, wo ein Schritt zur Liberalisierung gemacht werden kann, wollen wir dies tun.

Zum Schluss: Welcher Effekt soll von diesem Verfassungsartikel auf unsere heutige SRG ausgehen? Wir machen diesen Verfassungsartikel ja nicht nur für die SRG, aber sie ist sicher der Hauptadressat. Seit einigen Jahren stellen wir das sichtbare Bemühen der SRG um mediengerechte Qualität fest. Das ist der SRG in den letzten zwei, drei Jahren in weiten Strecken gelungen, in anderen noch nicht. Wir wollen mit diesem Verfassungsartikel die guten Ansätze bei der SRG unterstützen, der SRG und ihren Redaktoren Vertrauen entgegenbringen. Wir erwarten aber von der SRG auch Vertrauen vor der Volksabstimmung, die dann über diesen Verfassungsartikel stattfinden wird.

Im Namen der Fraktion beantrage ich Ihnen Eintreten auf diese Vorlage.

Zbinden: Seit einer Generation disputiert man in diesen Hallen über einen neuen Radio- und Fernsehartikel. Ein erster Entwurf wurde 1952 vom Volk abgelehnt, offenbar aus einer Anti-Fernseh-Stimmung heraus. Auch ein zweiter Entwurf fand 1976 keine Gnade vor Volk und Ständen. Die damalige Vorlage wurde wegen eines allzu engherzigen Programmartikels als Bevormundung von Radio und Fernsehen empfunden. Heute nehmen wir nun den dritten Anlauf. Diesmal müssen wir das Ziel eines Radio- und Fernsehartikels und einen entsprechenden Konsens schaffen. Zur Notwendigkeit: Im Medienbereich hat die Technik das Recht überrundet. Unsere Rechtsordnung hinkt hinter den technischen Errungenschaften nach. Die Durchschnittsbürger – und wahrscheinlich auch wir – haben die Übersicht über die Medientechnik längst verloren. Neben dem traditionellen Stubenradio und Stubenfernsehen gibt es nun den Kabelrundfunk mit weitreichenden und programmträchtigen Verteilernetzen. Es gibt den Satellitenrundfunk und die Fernmeldesatelliten. Wir stossen auf neue Formen des Fernmeldewesens wie Videokassetten, Pay-TV, Videotex und Teletext, alles verbunden mit der Glasfasertechnik. Diese

technische Revolution bietet unabsehbare neue Möglichkeiten. Die bisherige Rechtsordnung ist eindeutig ungenügend. Artikel 36 der Bundesverfassung schafft lediglich eine Bundeskompetenz für technische Belange von Radio und Fernsehen. Das Telegrafien- und Telefongesetz erklärt nur die Fernmeldeanlagen zur Sache der PTT. Der mit der Konzession an die SRG verbundene Programmauftrag ist in bezug auf die Bundeskompetenz zwar umstritten; hingegen hat das Bundesgericht diese Zuständigkeit bejaht. Das Fazit dieser Lagebeurteilung kann nur die sein, dass eine klare Verfassungsbestimmung notwendig ist, um eine saubere Rechtsordnung auch für den Medienbereich zu schaffen.

Welches sind nun die hauptsächlichsten Regelungen, die im neuen Verfassungsartikel zu ordnen sind? Zur Bundeskompetenz: Es ist unbestritten, dass über Radio und Fernsehen vom Bund aus zu legiferieren ist. Ein Radio- und Fernsehartikel BV 55bis ist überfällig. Das ist eigentlich unbestritten. Zur Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen: Diese bleibt verfassungsmässig gewährleistet. Sie soll als Einrichtung unabhängig sein von staatlichen Eingriffen, aber auch von nichtstaatlichen Interessengruppen. Wir lehnen ein Staatsradio und ebenso sehr ein Staatsfernsehen ab. Das dürfte für die Medienverantwortlichen ein bedeutender Grundsatzentscheid sein.

Zur Meinungsäusserungsfreiheit: Die Meinungsäusserungsfreiheit eines jeden einzelnen Bürgers und auch eines jeden einzelnen Medienschaffenden ist und bleibt im Bereich von Radio und Fernsehen ein individuelles Freiheitsrecht, und zwar als ungeschriebenes Verfassungsrecht. Bei den Radio- und Fernseheinrichtungen als Konzessionäre ist die Meinungsäusserungsfreiheit des einzelnen Mitarbeiters eingeschränkt durch den Programmauftrag. Auch das dürfte nicht bestritten werden.

Zur Programmgestaltungsfreiheit: Diese ist lediglich dem Veranstalter, also der Radio- und Fernseheinrichtung, vorbehalten, nicht aber den einzelnen Programmschaffenden. Die CVP-Fraktion vertritt die Auffassung, dass der Version der nationalrätlichen Kommission im Gegensatz zu derjenigen des Ständerates der Vorzug zu geben ist. Die «freie Gestaltung» der Programme soll unter dem ausdrücklichen Vorbehalt der Programmauflagen gewährleistet werden. Es ist schwer einzusehen, inwiefern der ständerätliche Ausdruck der «Autonomie» hier aussagekräftiger sein soll. Hingegen finden wir den Minderheitsantrag I, vertreten durch Herrn Kollege Schüle, völlig abwegig. Es kann und darf nicht sein, dass für nationale Radio- und Fernsehveranstalter Programmauflagen vorzusehen sind und andererseits lokale und regionale Radio- und Fernseheinrichtungen die volle, uneingeschränkte Programmfreiheit geniessen. Das wäre mit verschiedenen Eilen gemessen. Die nationale SRG wäre so an die Programmrichtlinien gebunden, während Lokalradio und Lokalfernsehen zügellose Programmfreiheit geniessen könnten. Das würde unseres Erachtens dem elementaren Gebot der Gleichbehandlung widersprechen. Die CVP-Fraktion hat kein Verständnis für solche Privilegien.

Zu Monopol oder Pluralität: Der Verfassungsartikel sieht völlig zu Recht kein nationales Monopol vor. Es wird also weder ein rechtliches noch ein faktisches SRG-Monopol geben. Mehrere Konzessionen sind also möglich, und – ich nehme an – wahrscheinlich. Unsere Fraktion lehnt hingegen den Antrag des Landesrings der Unabhängigen ab, der dahin zielt, das faktisch auf nationaler Ebene bestehende SRG-Monopol von Gesetzes wegen, also quasi von Amtes wegen, zu brechen, indem obligatorisch mehrere Konzessionen zu verteilen wären. Die SRG ist als nationale Einrichtung zu erhalten und zu stärken. Wir lehnen einen Anti-SRG-Artikel ab.

Zum Programmauftrag: Es erscheint uns für ein elektronisches Medium unerlässlich, dass mit einer Konzession auch minimale Anforderungen an das Programm gestellt werden. Das gilt um so mehr, als Radio und Fernsehen nicht vergleichbar sind mit der diversifizierten Presse. Die in Artikel 2 enthaltenen verfassungsmässigen Programmauflagen sind daher richtig, zweckmässig und im Sinne eines für die

Allgemeinheit bestimmten Radios und Fernsehens notwendig.

Zu den einzelnen Programmauflagen: Wie die Ansichten zum Ausdruck zu bringen sind und wie die Ereignisse dargestellt werden sollen, da bekennt sich die CVP-Fraktion zu den beiden folgenden Kriterien: Die Vielfalt der Ansichten ist angemessen zum Ausdruck zu bringen, und die Ereignisse sind sachgerecht darzustellen. Wir werden in der Detailberatung unseren Standpunkt diesbezüglich näher begründen. Zur unabhängigen Beschwerdeinstanz: Eine unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen ist eigentlich von keiner Seite bestritten worden. Sie dürfte als anerkanntes Instrument der Programmkontrolle sowohl von den Zuhörern und Zuschauern wie von den Trägerorganisationen, aber – so hoffen wir – auch von den Professionellen der Radio- und Fernsehrichtungen anerkannt werden. Die CVP-Fraktion ist der Auffassung, dass eine entsprechende Bestimmung in den Verfassungsartikel gehört und nur so diesbezügliche Klarheit geschaffen werden kann. Wir unterstützen den Antrag der Minderheit Müller, wonach diese Bestimmung im Radio- und Fernsehartikel zu integrieren ist. Damit erhält diese neue Verfassungsbestimmung in einem einzigen Paket neben der Zuständigkeitsordnung und dem Programmauftrag auch das Erfordernis einer Beschwerdeinstanz. Jede Zweideutigkeit ist damit ausgeschlossen. Es zeugt unseres Erachtens von Kleinmut für die Erfolgsaussichten des Radio- und Fernsehartikels, wenn aus Angst vor seiner Ablehnung das Herzstück, d. h. die Beschwerdeinstanz, durch einen separaten Beschluss gerettet werden soll.

Zum letzten, zur Rücksicht auf die Presse oder, wenn Sie wollen, zum Presseschutzartikel: Schon in der Vorlage von 1976 war im Radio- und Fernsehartikel eine Bestimmung über die Presse aufgenommen worden. Dieser Presseschutzartikel war schon damals an sich nicht bestritten. Er drängt sich im Interesse einer privaten und vielseitigen Presse geradezu auf. Wir begrüßen es, dass die Nationalratskommission diesen Presseschutzartikel in die neue Vorlage eingebaut hat.

In diesem Sinne beantragt Ihnen die CVP-Fraktion Eintreten auf die Vorlage und endlich die Schaffung eines allgemeinen Konsenses und eine möglichst baldige Inkraftsetzung dieses neuen Radio- und Fernsehartikels.

Gerwig: Die sozialdemokratische Fraktion ist für Eintreten, übernimmt praktisch vollständig die Anträge des Bundesrates und lehnt die Anträge Schüle und Müller, vor allem aber Schüle, entschieden ab; sie tritt für einen einheitlichen Verfassungsartikel mit Beschwerdeinstanz ein.

Man könnten beinahe unverändert die Debatte 1975 beziehen, sie fast wörtlich zitieren. Wiederum geht es um die gleiche gesellschaftspolitische Auseinandersetzung. Neu ist, dass seit 1975 nun neuen privaten Medien – vor allem Radiomedien – die Möglichkeit geboten ist, im begrenzten geographischen Rahmen eigene Programme anzubieten. Im September 1976 ist der zweite Versuch eines Verfassungsartikels gescheitert, weil er der Mehrheit der Bürger freiheitsfeindlich schien. Als Präsident des damaligen Komitees gegen den Verfassungsartikel werde ich heute für meine Fraktion sehr aufmerksam die Debatte und die Beschlüsse verfolgen, im Wissen, dass es unserem Rat möglich sein sollte, Bestimmungen auszuarbeiten, die endlich einen vernünftigen Verfassungsartikel bringen, in der Überzeugung aber, dass Formulierungen im Sinne des Ständerates wiederum in der Volksabstimmung bekämpft werden müssten. Wir Sozialdemokraten befinden uns in einer sehr behaglichen Situation, weil wir voll den durchdachten Entwurf des Bundesrates unterstützen können, der ja nicht im Verdachte steht, irgendwie parteipolitische Interessen zu verfolgen. Erstmals geht der Bundesrat nicht vom Modell der SRG aus. Er erweitert den Anwendungsbereich so, dass zukünftige Entwicklungen Platz haben. Wesentlich ist die Sicherstellung wichtiger Leistungen für Staat und Gesellschaft, nicht die Einschränkung der elektronischen Medien jeder Art. Diese Einschränkung – Herr Bremi hat es schon gesagt –

will der Bundesrat nicht. Er steckt einen Rahmen ab und definiert den Leistungsauftrag, den Radio und Fernsehen in Unabhängigkeit und mit der Freiheit, Programme zu gestalten, zu erfüllen haben. Er zwingt uns heute, uns mit Grundsätzen der Medienpolitik auseinanderzusetzen. Der Bundesrat geht nicht in Details, erfasst aber sowohl die Probleme der Massenkommunikation als auch solche der zukünftigen Individualkommunikation in durchaus offener Verfassungsgesetzgebung.

Leider hat der Ständerat die Diskussion von 1975 wieder aufgewärmt, sich der damaligen Gesetzgebung angenähert, sich mehrheitlich einseitig wieder in diesen Stellungskrieg mit der SRG hineinmanövriert, den ja auch Herr Bremi und seine Fraktion nicht mehr will, ohne eigentlich Kenntnis von den neuen Medien zu nehmen.

Herr Zölch hat in einem sehr wegleitenden Vortrag vor der Kommission folgendes ausgesagt: «Alle am Kommunikationsprozess Beteiligten brauchen einen Verfassungsartikel, der heute und morgen Gültigkeit hat, und nicht einen, welcher der Vergangenheit nachtrauert.» Wir sind somit aufgerufen, diese Gesetzgebung zu bieten und nicht im Gezänk um eigene Bedürfnisse und Interessen die Chance zu verpassen, einen tragfähigen Kompromiss zu erarbeiten. Diese Zielsetzung hat ja glücklicherweise eine Mehrheit unserer Kommission verfolgt. Es ist eigentlich schade, dass eine Minderheit aus wenig übergeordneten Interessen es nun riskiert, möglicherweise wiederum einen gewissen Scherbenhaufen vorzuprogrammieren, der letztlich uns alle negativ trifft.

Auch in der Kommission haben wir wieder die Begriffe «objektiv» und «Autonomie» diskutiert. Im Sinne dieser allgemeinen Kompromisse sind aber alle davon abgekommen. Daher nur eine kurze Bemerkung an die Adresse des Ständerates:

Wenn man den Programmschaffenden Objektivität zumutet und sie darauf verpflichtet, dann ist das nur auf Kosten der intellektuellen Redlichkeit und der Aufrichtigkeit dieser Mitarbeiter möglich. Im übrigen ist es nie gut, wenn Sendungen jeweils mit dem parteipolitischen Geigerzähler gemessen werden und wenn man Ausschläge, die der eigenen Meinung widersprechen, dann als nicht objektiv betrachtet. Wir glauben, dass im Text des Bundesrates das Wort «angemessen» durchaus der schweizerischen Gesetzgebung entspricht. Auch «Autonomie» ist weggelassen worden, zu Recht. Der Bundesrat und auch die Kommissionsmehrheit wollen die Unabhängigkeit der Institution und die Freiheit in der Gestaltung der Programme. Mit etwelchem Zögern sind wir Sozialdemokraten damit einverstanden, dass der Wortlaut «Freiheit, die Programme zu gestalten» durch «die freie Gestaltung der Programme» ersetzt wird. Das ist aber auch ein Beitrag zum Kompromiss. Aber die neue Formulierung zeigt immer noch – wie 1975 – ein gewisses gestörtes Verhältnis zur Freiheit. Warum haben wir eigentlich immer dann Angst vor der Freiheit, wenn sie einmal konkret wird? Prof. Hans Huber formuliert dieses wichtige Erfordernis der Freiheit, übrigens zusammen mit dem Bundesgericht, so: «Radio- und Fernsehfreiheit ist in ihrem innersten Wert eine Freiheit, die diejenigen nötig haben, welche Verantwortung tragen und Rechenschaft ablegen müssen. Freiheit ist Voraussetzung der Verantwortung, und Verantwortung ist Konsequenz der Freiheit.»

Nachdem wir in unserem Medienartikel ja den Medienschaffenden enorme Verantwortung aufbürden, haben diese Schaffenden auch Anrecht auf diese Freiheit in der schöpferischen Tätigkeit. Wir beschränken auf der einen Seite verfassungsrechtlich die Freiheit; wir müssen sie auf der anderen Seite aber verfassungsrechtlich verankern. Wir erhalten die sogenannte Konsumentenfreiheit ja auch nur, wenn wir die Informationsfreiheit klar garantieren. Empfänger können nur in Freiheit empfangen und sich dann frei entscheiden, wenn die Informationsfreiheit gewährleistet ist. Diese Freiheit in der Gestaltung der Programme ist natürlich kein verfassungsrechtliches Individualrecht; das wissen wir auch. Die Verfassung wird lediglich beauftragt, diese Freiheiten einander anzugleichen und wechselseitig zu

beschränken. Wir folgen hier der Mehrheit der Kommission in Ziffer 3.

Unbestritten, aber wichtig ist die Unabhängigkeit der elektronischen Medien vom Staat, aber auch von allen anderen Mächten dieses Landes; den politischen und den wirtschaftlichen. Niemand in diesem Staat soll die Medien in ihren Griff bekommen können, wenngleich die Macht ja ständig sehr verlockend erscheint. In Ziffer 3 ist der Rahmen von Freiheit und Unabhängigkeit festgelegt; in Ziffer 2 kommen die Einschränkungen, die im Interesse des ganzen Landes, der Gemeinschaft, der einzelnen, der Empfänger nötig sind. Hier ist der Entwurf des Bundesrates einen klaren Weg gegangen. Unsere Fraktion folgt in Minderheit III diesem Weg. Sie ist überzeugt, dass im Ausdruck «angemessen» die ganze Palette fair, anständig, Streben nach Objektivität und sachgerecht enthalten ist. Die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen, heisst eben sachgerechte Information und faire Berücksichtigung der Vielfalt. Wir haben diesen Ausdruck «sachgerecht» nicht gerne in der Verfassung, weil er ein qualifizierender Begriff ist. Wer diesen qualifizierenden Begriff verletzt, verletzt dann plötzlich schon die Verfassung. Ich glaube, es ist nicht ein gängiger schweizerischer Ausdruck, aber wir werden dann in der Detailberatung darauf zurückkommen.

Zum Antrag des Herrn Schüle und seiner Kollegen (ich werde ihm in der Detailberatung noch antworten, wenn er gesprochen hat; ich entnehme seine Argumente der «Neuen Zürcher Zeitung»): Kollege Schüle will nun, Herr Bremi, zweierlei Recht. Das ist, was seinen Vorstoss als ungläubwürdig abstempelt, als wenig ernsthaft. Zweierlei Recht durch zwei verschiedene Veranstalter: solche mit nationaler Bedeutung (jetzt die SRG allein), dann Veranstalter mit lokalen, regionalen Radios (die privaten).

Der ersten Gruppe übergibt Herr Schüle mit seinen Kollegen alle an sich wichtigen demokratischen, rechtsstaatlichen Auflagen. Ich zähle nicht alles auf, von der kulturellen Entfaltung über die Bedürfnisse der Kantone bis sachgerecht und angemessen. Das alles selbstverständlich ohne Werbung und ohne Werbeeinnahmen. Der zweiten Gruppe, die er anvisiert (der privaten), lässt der Antragsteller die Freiheit, nicht nur die freie Ausgestaltung der Programme, sondern volle Freiheit, ohne jede Auflage, keine kulturelle Entfaltung, nichts Sachgerechtes, nichts Angemessenes, keine Eigenheit des Landes, aber dafür noch Werbung.

Herr Schüle nennt in der «Neuen Zürcher Zeitung» vom 29. August seine Gründe: Liberale Ideen seien es, die ihn dazu bringen, die Pressefreiheit auf jene elektronischen Medien voll auszuweiten, die nicht national seien, und auf die anderen nicht.

Mich wundert dieses Selbstbewusstsein des Herrn Schüle. Seit Jahren verlangten ja die ähnlichen Kreise die Brechung des sogenannten Monopols der SRG. Jetzt, wo es gebrochen ist, scheut man sich nicht, zweierlei Recht zu schaffen und in einem echten Wettbewerb die SRG auszuschliessen, sie einseitig zu belasten und jene Veranstalter zu bevorzugen, die man politisch doch einigermaßen im Griff zu haben glaubt und die erst noch durch die Werbung nicht wirtschaftsunabhängig sind. Das Ganze, diese fehlende freie Konkurrenz, nennt Herr Schüle in der «Neuen Zürcher Zeitung» dann auch noch liberal. Ich will diesen Vorstoss nicht überbewerten, aber er zeigt genau, was man will und was man immer wollte. Sie wünschen private Sender nach Ihren Ideen und lassen der SRG, der an sich unabhängigen Institution, das, was sie dann nach den Verfassungsbestimmungen tun muss.

Sie schreiben weiter, die Presse sei ja frei; wer würde von der Presse staatliche Auflagen über den Inhalt ihrer Produkte verlangen?

Nun, so wie der Pluralismus – sagen Sie – und die Vielfalt der Presse von staatspolitischer Bedeutung sei, so könnten es in der Zukunft die lokalen Medien werden; Medien, wie Sie sagen, auf der unteren Stufe. Über die sogenannte freie Presse werde ich mich in der Detailberatung noch äussern; Ihre Vergleiche hinken.

Ich möchte auch die formellen Gründe der Konzession und

Nichtkonzession bei Presse und elektronischen Medien nicht anführen, ich will es ganz politisch machen. Sie würden es nie hinnehmen, wenn wir als Gesetzgeber 90 Prozent aller Zeitungen als lokale bezeichnen und sie unbehelligt lassen, den übrigen 10 Prozent aber die Etikette «Presseorgane von nationaler Bedeutung» geben wollten, denen wir zum Schutze der Leser staatliche Auflagen machen müssen. Zu Recht würden Sie dieses Ansinnen bei der Presse ablehnen und den offenen Wettbewerb verlangen; was aber für die Zeitungen selbstverständlich ist, soll auch bei den elektronischen Medien für alle gelten: Entweder alle ohne Auflagen oder alle mit Auflagen; das ist der freie Wettbewerb, wie ein vielleicht einsamer liberaler Sozialdemokrat ihn sich vorstellt.

Es gibt im übrigen keine Medien auf unterer Stufe, nur Konkurrenz auf der jeweils gleichen Stufe. Die SRG hat dort keine Vorteile. Sie muss unter gleichen Voraussetzungen kämpfen. Es wird im übrigen gar keine grosse Konkurrenz auf lokaler Ebene geben, nur Starke werden die Versuchsphase überleben. Und Grosse werden mit der SRG auf gleicher Stufe kämpfen, und auf keiner anderen Stufe als auf dieser regionalen-lokalen wird es so darum gehen, dass die Sender fair sind und ausgeglichen, wichtig, staatspolitisch bedeutsam denken. Dort, regional und lokal, trifft man den einzelnen oder Gruppierungen am tiefsten. Deshalb hat der Gesetzgeber auch diese Bandbreite von Fairness und Sachgerechtigkeit am wichtigsten gefunden. Gerade dort wollen Sie es nicht.

Ich wehre mich nicht für die SRG an sich und bin auch nicht wehleidig, aber wir setzen uns einfach für gleiches Recht für alle ein; sonst wird das Ergebnis sein, dass die Privaten – auf dem Gebiete der Unterhaltung – die beim Publikum beliebten Hitparaden jeder Art bringen können (auch noch mit Werbung), ohne Rücksicht auf die massgebenden Bedürfnisse, aber die SRG das alles nicht tun kann.

Herr Bremi hat gesagt: wie soll ein lokaler Sender die Kantone berücksichtigen? Ich bin einverstanden, wenn man die Kantone weglässt, aber alle anderen Dinge nicht. Ich glaube, das kann niemand wollen, Herr Schüle. Alle Medien auf jeder Stufe sollen demokratisch ausgestaltet sein in sachgerechter Ausstrahlung, im Interesse der Funktion unserer Demokratie. Ich glaube, das kann auch niemand wollen, der mit Herrn Bremi, Herrn Zbinden und mit den Referenten dargelegt hat, dass es heute vor allem wichtig ist, dass wir einen Verfassungsartikel jetzt im Kompromiss durchbringen. Wir schliessen Kompromisse – ich wäre Herrn Schüle dankbar, wenn er sich das noch überlegte, weil wir einen Kompromiss brauchen für eine demokratische verantwortungsvolle Radio- und Fernsehgesetzgebung.

Hofmann: Die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei stimmt für Eintreten auf die Vorlage. Auch wir betonen – erstens – die Wichtigkeit und – zweitens – die Dringlichkeit eines Radio- und Fernsehartikels. Wir verdanken dem Bundesrat die diesbezügliche eingehende Botschaft. Von seiten der SVP möchte ich kurz noch folgendes betonen:

1. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel soll sich auch nach unserer Auffassung auf die Gesamtheit der elektronischen Medien beziehen. Er soll also kein alleiniger SRG-Verfassungsartikel sein.
2. Unseres Erachtens ist es wichtig, dass der Verfassungsgeber nicht nur sagt, was Radio und Fernsehen erbringen sollen, also nicht nur den Leistungsauftrag nennt, sondern auch sagt, wie diese Leistungen zu erbringen sind.

Der Ständerat hat aus diesen Überlegungen heraus Absatz 2 von Artikel 55bis modifiziert und verlangt, dass Radio und Fernsehen «die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen und objektiv zum Ausdruck bringen sollen».

Bei allem Verständnis und aller Sympathie für dieses Grundanliegen des Ständerates müssen wir doch sagen, dass eine bessere Formulierung zu wählen ist. Zu dieser besseren Formulierung einige Worte:

Bereits in der Kommission des Nationalrates haben wir von seiten der SVP auf die Unterschiede zwischen «äusserer» und «innerer» Objektivität verwiesen.

Um die sogenannte «äussere» Objektivität, um die objektive Darstellung der Fakten, Ereignisse und Tatsachen muss und kann sich jeder Journalist mit Erfolg bemühen. Die gemeldeten Fakten müssen stimmen, d.h. Ereignisse, Sachverhalte und Tatsachen sollen sachgerecht dargestellt werden. Was die sogenannte «innere Objektivität» betrifft, also die Ansichten und Meinungen, so hängen diese von den Wertvorstellungen, von der Weltanschauung der Medienschaffenden, also vom Subjekt, ab. Eine alte journalistische Sentenz sagt daher auch: Fakten sind heilig, Kommentare sind frei.

Der nun vorliegende Vorschlag der Mehrheit der Kommission des Nationalrates zu Artikel 55 Absatz 2, der von Kollege Nebiker von seiten der SVP eingebracht wurde, trägt den genannten Schwierigkeiten voll Rechnung, indem er einerseits die sachgerechte Darstellung der Ereignisse, und dazu zählen wir auch die Tatsachen, postuliert, des weiteren aber verlangt, dass die Vielfalt der Ansichten und Meinungen angemessen zum Ausdruck kommen soll. Die Formulierung von Absatz 2 Artikel 55bis gemäss Antrag der Kommissionmehrheit scheint uns ein Optimum zu bieten. Ein Optimum, wenn der heikle Interessengegensatz auszugleichen ist zwischen der Meinungsfreiheit der Medienschaffenden einerseits und der Meinungsbildungsfreiheit der Empfänger andererseits. Die neue Formulierung vermeidet überdies das für viele zum Reizwort gewordene Wort «objektiv».

Die SVP-Fraktion stimmt also bei Artikel 55bis Absatz 2 und auch bei Absatz 3 den Anträgen der Mehrheit der Kommission zu und lehnt die entsprechenden Minderheitsanträge ab. Kollege Nebiker wird sich in der Detailberatung dazu noch äussern.

Noch einige Worte zur Schaffung der unabhängigen Beschwerdeinstanz. Was die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz betrifft, so haben wir die Auffassung, dass hierfür die Rechtsgrundlage bereits vorhanden ist. Wir haben in den zurückliegenden Sessionen auch eine solche unabhängige Beschwerdeinstanz geschaffen. Es muss also hierfür nicht nochmals eine Rechtsgrundlage kreierte werden. Der Einbau des Passus «Der Bund schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz» in den Radio- und Fernsehartikel verpflichtet allerdings den Bund, stets eine solche aufrecht zu halten, während er heute eine solche schaffen kann, sie aber nicht durchhalten muss.

Wenn man im Radio- und Fernsehartikel am Satz «Der Bund schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz» festhalten will, dann sind wir dafür, dass dieser Absatz in Artikel 55bis Absatz 4 gemäss Bundesrat und auch gemäss Antrag der Minderheit der Kommission eingebaut wird, weil er mit dem Radio- und Fernsehartikel ein Gesamtes bilden soll. Wir sind dagegen, dass man diesen Passus herausbricht und in einem besonderen Bundesbeschluss B unterbringt. Der Radio- und Fernsehartikel mit dem Leistungsauftrag, mit den Rechten und Pflichten für die Medienschaffenden, und die Schaffung einer Beschwerdeinstanz bilden ein Gesamtes und sollen nicht in Abstimmungen getrennt dem Souverän unterbreitet werden.

Die SVP stimmt also für Eintreten auf den vorliegenden Verfassungsartikel und für die Regelung aller Probleme im Bundesbeschluss A.

M. Magnin: Le groupe PdT, PSA et POCH est, comme il l'a déclaré à plusieurs reprises, favorable à l'introduction dans la constitution d'un article sur la radio et la télévision. Il approuve même le texte proposé par le Conseil fédéral et amendé par la minorité III, mais il s'oppose à la disposition du quatrième alinéa créant une autorité indépendante de plainte. Nous avons déjà eu l'occasion de nous exprimer à ce propos à cette tribune.

C'est pourquoi d'ailleurs nous nous rallions à la proposition de la majorité de la commission, qui estime préférable de régler cette question par le moyen d'un autre arrêté afin de permettre au peuple de se prononcer séparément sur l'arti-

cle constitutionnel 55^{bis} et sur la création d'une autorité de plainte faisant l'objet d'un autre article constitutionnel 55^{ter}. Nous ne dirons pas que l'article constitutionnel que nous examinons aujourd'hui vient à son heure car, en raison d'une curieuse et peu démocratique pratique, d'importantes décisions qui auraient dû relever des lois d'application de l'article constitutionnel ont déjà été prises, le Parlement et le peuple étant ainsi mis dans une certaine mesure devant le fait accompli. C'est ainsi que des concessions pour télévision à péage ont déjà été accordées, de même d'ailleurs qu'une concession pour télévision par satellite, et que le problème des radios locales a lui aussi été provisoirement réglé, et cela d'une manière peu satisfaisante. Les critères de sélection fixés dans l'ordonnance n'étant pas respectés, les sociétés et associations commerciales et bourgeoises se taillant la part du lion alors que celles d'inspiration populaire ne reçoivent que des miettes. Mais fait plus grave encore, on a créé l'autorité indépendante de plainte prévue à l'alinéa 4 de l'article 55^{bis} de la constitution avant que celui-ci n'ait été accepté par les Chambres et par le peuple et nous avons déjà eu l'occasion de dire qu'en la circonstance, on mettait la charrue devant les bœufs.

A propos de cet article constitutionnel, il faut se rappeler que c'est parce que l'article soumis au peuple en 1976 comportait une certaine limitation de la liberté d'expression de la radio et de la télévision qu'il a été rejeté. Il faut s'en souvenir aujourd'hui, notamment en refusant de suivre la minorité I, qui, comme cela a déjà été souligné à cette tribune, est favorable à la liberté absolue des diffuseurs de radio et de télévision locale ou régionale, mais en revanche, n'est plus pour cette même liberté lorsqu'il s'agit de radio et de télévision d'importance nationale. On applique là deux poids et deux mesures, ce que nous ne saurions accepter et qui montre parfaitement quelles sont les intentions de la minorité qui propose liberté totale pour les uns, les organisations et associations privées et commerciales et, dans une certaine mesure, la mise sous contrôle strict de la SSR. Voilà les objectifs de cette proposition, que nous rejetons.

En conclusion, nous dirons que, si nous approuvons l'introduction dans la constitution d'un article sur la radio et la télévision avec les réserves que nous venons de faire, nous le faisons aussi sans illusions car cet article est assez vague – mais je reconnais qu'il est difficile de donner une teneur plus précise à un article constitutionnel, surtout quand il a trait à un domaine aussi complexe que celui-ci – assez vague, dis-je, pour permettre bien des interprétations, favorables ou défavorables, pour ne pas dire toutes les interprétations.

Tout dépendra finalement des lois d'exécution. On l'a bien vu en d'autres circonstances, par exemple avec l'article constitutionnel sur la prévoyance professionnelle, qui, douze ans après son adoption, n'est pas encore entré en vigueur et qui a d'ailleurs été complètement vidé de sa substance. Donc les articles constitutionnels valent finalement ce que valent les lois d'exécution.

Mais un article constitutionnel sur la radio et la télévision est indispensable et, s'il est accepté par le peuple, nous nous efforcerons le moment venu de faire en sorte que les lois d'exécution correspondent le mieux possible à cet article et à ses objectifs.

Müller-Aargau: Die unabhängige und evangelische Fraktion plädiert für Eintreten auf den Radio- und Fernsehartikel.

Erlauben Sie mir, dass ich gleich zu Anfang auf die lauwarme Kritik von Kollege Bremi etwas eingehen. Wir betreiben wieder einmal Flickschusterei. In der ersten Woche dieser Session und gleich vor diesem Geschäft sprachen wir über die unabhängige Beschwerdeinstanz im Differenzbereinigungsverfahren. In der zweiten Sessionswoche setzten wir das Thema «Zeugnisverweigerung» (parlamentarische Initiative Bäuml) ab, weil die Verwaltung die Vorarbeiten zu den Medienbestimmungen im Strafgesetz schon so weit bearbeitet hat, dass sie schneller ans Ziel kommt als eine parlamentarische Kommission. Wir haben diesem Verfahren zugestimmt, obwohl wir noch nicht einmal wissen, ob wir zu

einem umfassenden Mediengesetz ausholen sollen oder nicht. Und dies wissen wir nicht, weil dazu die nötigen Verfassungsbestimmungen im Sektor Radio und Fernsehen fehlen.

Und so beginnen wir in der dritten Sessionswoche mit einem Verfassungsartikel zu Radio und Fernsehen und pflastern gleichzeitig die zwar noch nicht ganz verabschiedete unabhängige Beschwerdeinstanz in den neuen Artikel ein. Sind wir nicht Flickschuster? Ich habe nichts dagegen. Flickschuster sind ehrliche Handwerker. Wir aber tun so, als wären wir zünftige Schuhmacher, die noch neue Stiefel herstellen vom Schaft bis zur Sohle. Wir bestellen zu diesem Zwecke beim Kreator eine neue Modellkollektion und hängen diese im Schaufenster aus: Die berühmte Mediengesamtkonzeption. Diese werden wir dann näher ansehen, wenn wir alle alten Stiefel geflickt haben. Ist das nicht ein Musterbeispiel für unser Basteln? Ich klage auch das Parlament an. Wo immer wir grosse Konzeptionen in der Schublade haben, werkeln wir drauflos und freuen uns, wenn das Flickwerk zufällig einem vorgesehenen Modell gleicht. Das zu unserem Vorgehen.

Im Institut für Publizistik in Münster genossen wir im Sommer 1962 die erste Fernsehübertragung per Satellit. Es war dies als historisches Ereignis gefeiert worden. Meine deutschen Kollegen schwärmten von den Möglichkeiten der weltweiten Kommunikation. Der nüchterne Schweizer zeigte sich weniger erbaut. Mir ward angst und bange. Ich sah die Macht der elektronischen Medien ins Gigantische steigen und wachsen, fürchtete mich vor Orwellschen Visionen und Perspektiven. Seither hat sich diese Macht auf- und ausgebaut. Nicht wir haben sie geschaffen. Sie hat sich geschaffen. Wir rennen hintennach und wollen regeln und ordnen. Meine deutschen Kollegen drückte damals eine Sorge nicht, die mich damals schon beschäftigte, nämlich die innenpolitische Wirkung des Fernsehens, das damals schon in dauernder Entgrenzung begriffen war. Erstens liefert die Referendumsdemokratie bedeutend mehr politische Felder, die von den neuen Medien beackert werden konnten.

Zweitens existiert in der Schweiz faktisch ein Monopolbetrieb, der nicht nur beackern, sondern dank dieser Volksrechte auch säen und ernten kann. Seit jener Zeit lässt mich das Problem der Medienmacht nicht mehr los. Im letzten Jahrhundert war die Freiheit der Presse ein Anliegen – vielmehr das Anliegen. Dieser Stellenwert wurde ihr aber nur beigemessen, weil die Pluralität der Organe gegeben, ja sogar selbstverständlich war. Nun wird die gleiche Pressefreiheit beansprucht oder reklamiert, obwohl die wichtigste Voraussetzung – die Pluralität im gleichen Mediensektor – für die Innenpolitik vollkommen fehlt. Und dies spielt um so mehr eine Rolle, als immer mehr Menschen sich nur noch von einem Medium beeinflussen lassen. Aus diesem Dilemma heraus führen – nach meiner Ansicht – nur zwei Wege: Entweder wir schränken die Freiheit für Monopolmedien ein, oder wir heben das Monopol auf. Daraus ergeben sich zwei Möglichkeiten, den Missbrauch der Macht zu verhindern: Kontrolle oder Konkurrenz, oder anders: Reglement oder Wettbewerb, oder pointierter: Disziplinierung oder Neutralisierung. Weil ich ein liberaler Mensch bin, drängt es mich eindeutig zum zweiten Weg. Von diesen grundsätzlichen Überlegungen her – und nur davon her – kommen wir zu unseren Vorschlägen.

Das 20. Jahrhundert steht unter dem Zeichen der Medien. Unsere Nachfahren werden aus der Distanz die erste Hälfte des Jahrhunderts vom Radio bestimmt sehen. Die «Wort-Verführer» beherrschten das Feld, und allein das neue Medium hat ihnen die verhängnisvolle Chance geboten. In der zweiten Hälfte des Jahrhunderts macht das Fernsehen Geschichte. Die totale Verführung ist nun möglich. Die Belanglosigkeit hat die grösste Chance seit dem Dasein der Menschheit. Von irgendwoher, von irgend jemandem in irgendeinem Sinne soll der kritische Mensch geschaffen und geformt werden. Damit müssen wir leben – auch als Erzieher. Wenn sich aber dieser neue kritische Mensch in so erwünschter Weise kritisch den neuen Medien nähert,

beginnt das grosse Wimmern. Es wird von Intoleranz und Repression gesprochen.

Ich halte fest: Skepsis gegenüber einem Monopolmedium ist vorerst von gutem, aber nur das Konkurrenzmodell sichert den Medienschaffenden ein hohes Mass an Freiheit. Es ist unbestritten, dass ein Verfassungsartikel geschaffen werden muss. Neben dem Technischen muss auch die Machtfrage geregelt werden. Klare Rechtsverhältnisse geben ja nicht nur dem Zuschauer und -hörer, sondern auch den Medienschaffenden mehr Sicherheit. Seitens unserer Fraktion werden wir aber danach trachten, dass schon durch den Verfassungstext ein Monopol verunmöglicht wird. Das ist einfach ein anderes Konzept, Herr Zbinden. Das ist nicht ein Anti-SRG-Artikel! Eine veränderte Organisation mit anderen Verantwortlichkeiten bedeutet doch keine Zerstörung der SRG. Nur schon die Idee einer Teilung – zum Beispiel – bedeutet eine Chance für die Freiheit. Sobald die Konkurrenz spielt, entfallen viele Details, die sonst geordnet werden müssen und den einzelnen mehr einschränken als blosser Rahmenbedingungen. Mit letzter Konsequenz durchgeführt, wäre der Initiativtext der LdU-Initiative am idealsten gewesen. Bis zu Ende gedacht, hätte er am wenigsten Reglemente für die Medienschaffenden gebracht. Nur die möglichen Auswüchse des Wettbewerbes hätten rechtlich verhindert werden müssen. Diese aber kennen wir bestens aus ausländischen Beispielen – die abschreckenden chaotischen Verhältnisse sind uns von den SRG-Medien zur Genüge vorgeführt worden. Leider aber führte das nicht dazu, die nötigen Grenzen zum voraus festzulegen, sondern dazu, das Konkurrenzwesen im Mediensektor zu verteufeln, und damit unsere damalige Initiative. Alles, was heute wieder der Konkurrenz spielen, entfallen viele Details, die sonst geordnet werden müssen und den einzelnen mehr einschränken als blosser Rahmenbedingungen. Mit letzter Konsequenz durchgeführt, wäre der Initiativtext der LdU-Initiative am idealsten gewesen. Bis zu Ende gedacht, hätte er am wenigsten Reglemente für die Medienschaffenden gebracht. Nur die möglichen Auswüchse des Wettbewerbes hätten rechtlich verhindert werden müssen. Diese aber kennen wir bestens aus ausländischen Beispielen – die abschreckenden chaotischen Verhältnisse sind uns von den SRG-Medien zur Genüge vorgeführt worden. Leider aber führte das nicht dazu, die nötigen Grenzen zum voraus festzulegen, sondern dazu, das Konkurrenzwesen im Mediensektor zu verteufeln, und damit unsere damalige Initiative. Alles, was heute wieder der Konkurrenz spielen, entfallen viele Details, die sonst geordnet werden müssen und den einzelnen mehr einschränken als blosser Rahmenbedingungen. Mit letzter Konsequenz durchgeführt, wäre der Initiativtext der LdU-Initiative am idealsten gewesen.

Auf die Ausführungen von Herrn Bremi bezüglich Dekretierungen von Wettbewerb werde ich bei der Begründung des Minderheitsantrages noch eingehen. So bleibt mir vorläufig nur, Ihnen im Namen der unabhängigen und evangelischen Fraktion Eintreten auf die Vorlage zu empfehlen und Ihnen zum voraus schon unseren Minderheitsantrag ans Herz zu legen.

Präsident: Es folgen die Einzelredner. Die Redezeit beträgt fünf Minuten.

Schüle: Die elektronischen Medien erfüllen eine Informationsaufgabe wie die Presse. Bei der Presse besteht die Vielfalt seit der Abschaffung der Zensur. Radio und Fernsehen dagegen sind, seit ihrem Entstehen – ursprünglich rein technisch bedingt –, fest in der Hand der SRG. Die Medienlandschaft befindet sich heute aber in einem raschen Umbruch. Die Technik ist dem Recht tatsächlich weit voraus. Neue Medien kommen auf, mehr Wettbewerb wird eintreten, national und international. Die Dezentralisierung und Individualisierung der elektronischen Medien ist nur noch eine Frage der Zeit. Damit haben wir uns abzufinden. In dieser Situation haben wir uns zu fragen, welche Rolle der Staat in der Zukunft im Bereiche der elektronischen Medien zu übernehmen hat. Dies gilt es zu regeln mit einem in die Zukunft weisenden Verfassungsartikel. Während im Bereiche der gedruckten Medien die Pressefreiheit für alle selbstverständlich ist, besteht im Bereiche der elektronischen Medien nun die Tendenz, den Staat zum Hüter über alles zu machen. Ich wehre mich gegen eine solche staatliche Omnipräsenz in den elektronischen Medien. Ich werde in der Detailberatung meine Vorstellungen noch konkretisieren können. Es geht keineswegs um eine Benachteiligung der SRG, aber wir müssen uns mit ihrer Sonderstellung befassen und ihr Rechnung tragen. Die Voraussetzungen für eine der Pressefreiheit möglichst angenäherte Freiheit auch für die elektronischen Medien

sind heute durchaus gegeben. Dies sollten wir bei der Formulierung des Verfassungstextes berücksichtigen. Nun sehe auch ich ein, dass wir nicht einfach statuieren können: «Die Medienfreiheit ist gewährleistet.» Das SRG-Monopol ist ein Faktum, das uns zu einer Auseinandersetzung mit dem Inhaltlichen, dem Programmteil, zwingt. Man spricht nicht von ungefähr von der SRG als von der «Vierten Gewalt» im Staat. Ich habe zusammen mit anderen Kommissionsmitgliedern nach einer Lösung gesucht, die nicht einfach den Staat als Medienüberwacher einsetzt, sondern den Medien einen möglichst grossen Freiraum geben will. Darum geht es, Herr Zbinden, Herr Gerwig. Nur Gleiches kann gleich behandelt werden. Das faktische SRG-Monopol verlangt nach einer Auseinandersetzung. Darin stimme ich mit meinem Vorredner überein. Es geht nicht darum, Herr Gerwig, zweierlei Recht zu schaffen für die SRG und die privaten Lokalmedien. Es geht vielmehr darum, der vielfältiger werdenden Landschaft der elektronischen Medien schon heute Rechnung zu tragen. Sie streuen dem Parlament und der Öffentlichkeit Sand in die Augen, wenn Sie feststellen, der Vorschlag der Kommissionmehrheit bringe dasselbe Recht und dieselben Pflichten für alle. Dem ist nicht so. Der Bundesrat musste ja selbst zugeben, dass der Programmauftrag gar nicht auf den einzelnen Sender anwendbar ist. Ich kann dazu Herrn Bundesrat Schlumpf zitieren, der in der Kommission festgehalten hat: «Im Vorschlag des Bundesrates zu Absatz 2 ist von Radio und Fernsehen die Rede und nicht von den Veranstalter. Das bedeutet, dass Radio und Fernsehen als gesamtes System den Leistungsauftrag zu erfüllen haben und nicht jeder einzelne Veranstalter.» Darum hätten auch alternative Lokalradios oder vereinzelte Popsendungen ohne weiteres in diesem Gesamtsystem Platz, obwohl solche Stationen ja sicher einzeln betrachtet sehr wenig oder überhaupt nichts mit dem von Ihnen formulierten Leistungsauftrag gemäss Absatz 2 zu tun haben. Dieser Vorschlag bringt darum nicht gleiches Recht, sondern verbreitet Unsicherheit und bringt viel Ermessensspielraum für die Konzessionsbehörde.

Ich werde mich morgen, bei der Begründung meines Minderheitsantrages, nochmals mit dieser Frage auseinandersetzen können.

Mme Aubry: L'article constitutionnel représente à nos yeux une garantie indéniable de mettre un peu d'ordre dans le système des médias qui s'étale toujours davantage dans notre vie quotidienne. Les répercussions des médias électroniques sur la formation de la pensée, les connaissances qu'acquiert l'individu, les impressions qui restent, sont de plus en plus importantes. Il est donc inutile de minimiser ce pouvoir, car c'en est un. L'école ne prépare pas de nouvelles générations d'individus aptes à cueillir et à accueillir avec un sens critique ce qui sert à son propre épanouissement ou au développement et complètement de sa propre culture. Avec l'évolution probable des radios locales et d'autres systèmes audiovisuels, l'impact des médias ira encore en s'amplifiant. Ce phénomène explique donc la nécessité de légiférer et de le faire en donnant aux citoyens la satisfaction d'obtenir des radios et des télévisions à leur mesure et à leur goût.

Trop souvent, en ouvrant un poste, on suit des émissions qui ne plaisent qu'à ceux qui les font mais ne correspondent pas à ce qu'attend la majorité des auditeurs et téléspectateurs de ce pays. Ces forgers d'opinions ont entre les mains un instrument qui a et peut avoir d'importantes répercussions à la longue sur la formation de l'opinion publique.

L'article constitutionnel parle de l'épanouissement culturel comme d'une tâche confiée aux médias et il faut se demander aujourd'hui à quelles conditions cet épanouissement est possible. On a longuement pesé dans notre commission, la valeur du mot «objectif» et il semble, d'après les commentaires entendus puis lus dans la presse, que ce mot dérange pour des raisons politiques et sémantiques. On lui préfère le mot «convenable» qui me semble indéfinissable et relève du français fédéral. Va-t-il permettre, s'il est accepté, de rechercher la pondération, l'équilibre et le sens de la mesure? J'y

ajouterai le sens de la responsabilité, face à ceux qui ont l'obligation de payer une taxe de concession.

Le mot «objectivité» semble effrayer une certaine presse et certains chroniqueurs car l'on se rend compte qu'il est impossible d'être totalement objectif et sans doute ne le suis-je pas moi-même! Mais à mes yeux le mot «objectivité» reste l'exigence décisive pour tout journaliste soucieux d'exercer sa profession, en restant fidèle à soi-même. Nous n'aurons plus à l'avenir uniquement les journalistes de la SSR mais ceux d'un nombre croissant de médias électroniques. L'exigence me semble donc de mise. Il en va du respect du public et surtout de la pluralité des opinions. Si nous voulons un article constitutionnel qui soit à la mesure de ce que le peuple attend de lui, et qui trouvera cette fois son approbation, je l'espère, nous nous devons de combler le vide juridique existant car il ne saurait y avoir de politique responsable des médias que dans la mesure où certaines règles fondamentales sont également respectées. L'article constitutionnel est, à mes yeux, une garantie et je voterai l'entrée en matière.

M. Borel: Il me paraît opportun d'introduire dans la constitution fédérale un article concernant les médias électroniques, en particulier la radio et la télévision, mais cependant pas n'importe quel article. Que nous propose-t-on? La proposition la plus concrète consiste à donner une base constitutionnelle à l'autorité de plainte, en matière de radio et de télévision. Organisme certes utile, mais dont la création ne me paraît pas d'une telle urgence qu'il ait fallu, comme l'a voulu la majorité de l'Assemblée fédérale, voter en priorité un arrêté fédéral sans bases constitutionnelles solides. J'aurais trois remarques à faire concernant cette autorité de plainte.

Première remarque: actuellement, la radio et la télévision subissent d'importantes pressions et critiques de la part des milieux politiques. Cela les conduit parfois à améliorer leurs méthodes de travail, et c'est tant mieux, cela les condamne parfois à la censure et souvent à l'autocensure, ce qui est regrettable. J'estime qu'une autorité indépendante de plainte, ou les membres acquerront l'impartialité des juges, saura critiquer les médias lorsqu'elles font mal leur travail mais saura les défendre contre la censure. Nous ne voulons pas d'une radio et d'une télévision du genre «La voix de son Maître-Confédération».

Deuxième remarque: la majorité de votre commission a décidé de scinder la matière en deux articles constitutionnels. Dans ce cas, il est à craindre que, seul, l'article constitutionnel concernant l'autorité de plainte ne soit accepté, alors que l'autre n'aboutirait pas, combattu par tous ceux qui préfèrent la jungle qui existe actuellement, qui permet de manipuler l'opinion à plaisir et de faire de bonnes affaires, tout particulièrement dans le secteur des radios locales et des télévisions multinationales. Nous n'aurions dès lors pas grand-chose dans la constitution concernant les médias électroniques, il ne nous resterait qu'un mur des lamentations!

Troisième remarque: dans ce contexte, je voudrais rappeler que l'auditeur de radio ou le téléspectateur possède déjà le moyen le plus efficace de se plaindre: il peut tourner un bouton pour changer de chaîne ou pour éteindre le poste et faire autre chose. Or, une radio n'existe que si elle a des auditeurs, une télévision n'existe que si elle a des spectateurs.

Le reste de l'article constitutionnel semble moins concret. En effet s'il est accepté par le peuple, il n'y aura guère d'incidences concrètes immédiates, mais la sécurité juridique en sera augmentée et le fonctionnement de notre démocratie amélioré.

Actuellement, le Conseil fédéral légifère par ordonnance. Cela a deux inconvénients: tout d'abord, les bases juridiques des ordonnances du Conseil fédéral ne sont pas des plus solides. Cela peut permettre de nombreux abus, cela peut provoquer le chaos si les décisions de notre gouvernement ne sont pas respectées ou soumises régulièrement à des recours au Tribunal fédéral. Ensuite, un certain nombre

de questions concernant les médias électroniques sont suffisamment importantes pour susciter un vrai débat parlementaire, voire un débat populaire en cas de référendum, mais sans article constitutionnel, il n'y aura pas de projet de loi donc pas de débat consistant à l'Assemblée fédérale ni de référendum, bien sûr. Je terminerai en vous recommandant de voter l'entrée en matière.

Nebiker: Unbefriedigend an der heutigen Situation ist besonders, dass der Bund für den Programmbereich keine klaren Verfassungsgrundlagen besitzt. Beim Programmauftrag entstehen aber gerade die Probleme mit unserem Verfassungsartikel, wie die beiden 1957 und 1976 gescheiterten Versuche für einen Radio- und Fernsehartikel zeigten, wie aber auch bei den Beratungen im Ständerat und in der Kommission deutlich wurde. Das Ausweichen auf einen reinen Kompetenzartikel ist verlockend. Doch damit werden die Schwierigkeiten nur auf die Gesetzesstufe verschoben. Es ist sicher ehrlicher, jetzt im Verfassungsartikel Grundsätze und Grenzen des Programmauftrages zu markieren. Der Stimmbürger weiss dann, was mit der Verfassungsnorm konkret gewollt ist.

In diesem Sinne ist der Antrag der Kommissionsminderheit (Schüle) nicht konsequent. Für den nationalen Bereich sollten nach diesem Vorschlag Programmauflagen vorgeschrieben werden. Im lokalen Bereich wären diese Vorschriften fakultativ und allenfalls auf Gesetzesstufe zu verwirklichen, wenn kein Wettbewerb besteht. Man muss doch nicht meinen, der Wettbewerb allein würde genügen, um ein wahrheitsgetreues, sachgerechtes Schildern von Tatbeständen zu garantieren. Die verschiedenen Veranstalter würden mit dem Antrag der Minderheit I vom Verfassungsartikel her ungleich behandelt. Das scheint mir ein zweifelhaftes Unternehmen zu sein. Damit würde der Radio- und Fernsehartikel – das wurde auch schon gesagt – quasi ein «Anti-SRG-Artikel», und das auf Verfassungsebene. – Auch der Antrag von Herrn Petitpierre würde die gleichen Zweispurigkeiten mit sich bringen.

Wenn wir im Verfassungsartikel Programmauflagen aufnehmen, wenn wir materielles Recht schaffen wollen – und ich meine, das sollten wir tun –, dann ist der Programmauftrag so zu fassen, dass er allgemeingültig ist, gültig für alle Veranstalter im Radio- und Fernsehbereich. Ich bin der Meinung, dass die Fassung von Absatz 2 im Sinne der Kommissionsmehrheit dieser Anforderung entspricht. Es braucht eine klare Begrenzung. Diese Grenzen sind aber möglichst weit zu stecken. Der Verfassungsartikel muss liberal sein, da bin ich mit Herrn Gerwig einig. Aber selbst unter liberalen Gesichtspunkten gibt es gewisse Grenzen, nämlich einerseits in der wahrheitsgetreuen, sachgerechten Darstellung und Wiedergabe der Ereignisse und andererseits in einer angemessenen Berücksichtigung der Vielfalt der Meinungen. Innerhalb dieser Grenzen muss die freie Gestaltung der Programme gewährleistet sein. Wir wollen beileibe kein langweiliges und trockenes Radio- und Fernsehprogramm.

Bei den Programmauflagen ist dem Hauptzweck der Medien Rechnung zu tragen, nämlich der Information als Beitrag zur selbständigen Meinungsbildung. Dies setzt nun aber unbedingt voraus, dass die Ereignisse, die Tatbestände, die Tatsachen richtig und wahrheitsgetreu geschildert werden. Die Darstellung hat der Sache gerecht zu werden. Nur eine «angemessene» Darstellung der Ereignisse, wie sie der Bundesrat in seinem ursprünglichen Vorschlag oder der Antrag der Minderheit III vorsehen, genügt nicht. «Angemessen» heisst doch, eine Darstellung der Ereignisse mehr oder weniger der Spur nach, innerhalb einer gewissen Bandbreite. Genau das genügt aber nicht für die selbständige Meinungsbildung! Bei der Darstellung der Ereignisse muss man auf einer wahrheitsgetreuen, sachgerechten Schilderung bestehen. Man sollte sich als Zuhörer oder Zuschauer darauf verlassen können, dass das, was man hört oder sieht, den Ereignissen wirklich entspricht, wie wenn man dabei gewesen wäre. Neben dieser Tatsachenschilderung ist natürlich für eine selbständige Meinungsbildung auch not-

wendig, dass die Vielfalt der Meinungen, die Vielfalt der unterschiedlichen Auffassungen, angemessen zum Ausdruck kommt. Es geht nicht nur um die persönliche Meinung des Journalisten – darum natürlich auch –, sondern auch um andere Auffassungen. Hier ist «angemessen» durchaus am Platze.

In diesem Sinne stellen Programmauftrag und Programmauflagen nicht eine Beschneidung der Medienfreiheit dar. Sie entsprechen vielmehr einem Leistungsauftrag, einem Auftrag im Interesse der Gemeinschaft.

Ich beantrage Ihnen also, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Mme Jaggi: Les rapporteurs et la plupart des orateurs qui se sont exprimés dans ce débat d'entrée en matière considèrent ce projet d'article constitutionnel sur la radio et la télévision comme indispensable. Admettons-le. Mais s'il nous est nécessaire, ce n'est en tout cas pas pour fonder une réglementation des développements technologiques assez foisonnants qui caractérisent le secteur des télécommunications. Ce n'est pas non plus pour fonder une réglementation des nouveaux médias.

Depuis le 1^{er} juin 1981, date de la publication du message concernant cet article constitutionnel, on a pris une série d'options de principe en l'absence de toute base constitutionnelle. On a ainsi reconduit l'ordonnance sur la radiodiffusion par câble, en juin 1981, on a publié une ordonnance sur les essais de radiodiffusion locale, une année plus tard. Au cours de l'été dernier, on a révisé l'ordonnance 1 sur la correspondance télégraphique et téléphonique, qui constitue l'acte législatif le plus important dans ce domaine, puisqu'il réglemente en particulier toutes les concessions. Bref, ces derniers temps, on a allègrement gouverné par ordonnances.

Nous n'avons pas besoin non plus d'un article constitutionnel en matière de concessions et d'autorisations de radiodiffusion puisqu'on n'a pas reculé devant les décisions préjudiciales: radio locale, télévision par abonnements (on parle déjà d'une pay-radio) vidéotexte, télétexte, etc.

Nous n'avons pas davantage besoin d'un article constitutionnel pour fonder une autorité de plainte. Cette dernière a été créée indépendamment de la discussion sur cet article constitutionnel, conformément d'ailleurs à la motion du Conseil des Etats. Or cette autorité de plainte est justement l'élément de plus directement perceptible pour la communauté des auditeurs et des téléspectateurs visés par cet article constitutionnel.

Que reste-t-il à faire de cet article? On pourrait glisser la base constitutionnelle sous une pyramide plus ou moins acrobatiquement édifiée de textes déjà en vigueur et de décisions déjà prises. On pourrait tenter – c'est un essai difficile, on le verra lors de la discussion de détail – de définir la mission de la radio et de la télévision et, plus particulièrement, de la société dite d'importance nationale. La mission de service public, on la réduit en l'occurrence à l'affirmation du principe de la liberté des programmes avec, comme corollaire, une responsabilité étendue quant à la présentation des émissions. Il semble que ces conditions doivent être imposées à la seule SSR et que les autres radiodiffuseurs pourront se débattre comme ils le voudront dans la jungle locale et régionale où les positions dominantes en matière d'information et de presse sont déjà bien installées. La Commission des cartels, dans un récent rapport sur la concurrence multimédiale, a d'ailleurs bien montré comment des groupes de presse s'étaient constitués, comment ils agissaient dans le «business» de l'information en étendant leur activité aux différents médias.

Ce dont nous aurions en fait besoin, maintenant, ce n'est pas d'un article constitutionnel sur la radio-télévision, mais sur les médias. C'était d'ailleurs l'objectif de la conception globale qui semble n'avoir été qu'un immense et vain effort. Mais nous voilà en face d'un projet d'article constitutionnel de dimensions réduites, dont la nécessité et l'inspiration me paraissent, en résumé, également douteuses. Avant de me prononcer personnellement sur l'entrée en matière, j'at-

tends des explications du Conseil fédéral sur la portée exacte des décisions prises ces derniers mois et ces dernières années par le DFTCE en matière de médias électroniques, et sur la manière dont il pense assurer l'égalité de traitement entre la SSR, d'une part, et les autres radiodiffuseurs autorisés, d'autre part.

Lüchinger: Ich habe mich vorsorglicher Weise als Redner eingetragen, um auf allfällig einseitige und angriffliche Voten unserer sozialdemokratischen Kollegen zu replizieren. Ich stelle aber fest, dass die bisherige Debatte eigentlich ausserordentlich massvoll und sanft verlaufen ist.

Obwohl ich selber immer wieder Fehlleistungen der Programme der SRG öffentlich kritisiert habe, habe ich doch immer gleichzeitig auch bedauert, dass bei der SRG und überhaupt in der schweizerischen Medienpolitik ein parteipolitischer Graben entstanden ist: Auf der einen Seite die Sozialdemokraten, und was links von ihnen steht, die sich fast blind (so schien es mir) hinter die Programmacher stellten, und auf der anderen Seite die bürgerlichen Parteien, welche immer wieder gegen Fehlleistungen, meist linkspolitische Fehlleistungen der Programmacher, auftreten mussten, wenn Ausgewogenheit und Fairness verletzt waren. Aus dieser Kritik der bürgerlichen Parteien ist dann auch eine oft etwas starre Frontstellung gegen die SRG entstanden.

Mir scheint, die heutige milde Debatte zeigt, dass sich die Wogen in dieser Sache doch etwas geglättet haben. Meines Erachtens ist das auf verschiedene Momente zurückzuführen: Die Liberalisierung beim Lokalradio hat sicher auf unserer Seite dazu beigetragen. Aber auch die Einführung der Beschwerdeinstanz hat ebenso wie unsere konsequente und hartnäckige Kritik an Fehlleistungen eine Rolle gespielt. Denjenigen Kollegen, welche diese Kritik gar nicht schätzen, möchte ich folgendes sagen:

Die Medien sind die vierte Gewalt in unserem Staate. Sie müssen die anderen drei Gewalten kritisieren. Sie müssen auch uns kritisieren (ich anerkenne das). Weil sie aber dabei Macht ausüben, müssen auch die Medien einer gewissen Kontrolle unterliegen. In den Vereinigten Staaten gilt der gute Grundsatz des «checks and balances», der gegenseitigen Kontrolle und des Gleichgewichtes der Gewalten.

Die heutige zahme und milde Debatte ist für mich ein Zeichen dafür, dass wir auf gutem Wege sind, die elektronischen Medien in ein vernünftiges offenes System jener «checks and balances» einzubinden. Ich begrüsse, dass wir nicht mehr so hart aufeinander losfahren, und ich gebe meiner Hoffnung Ausdruck, dass es uns gelingen wird, einen Verfassungsartikel zu schaffen, dem wir am Schluss alle zustimmen können, so dass wir nicht genötigt sind, nochmals in einem Abstimmungskampf gegeneinander loszuziehen. Ich glaube, das würde dem Geist entsprechen, mit dem unser Kommissionspräsident die Debatten im schönen Kanton Innerrhoden geführt hat.

Widmer: Mit meinem Vorredner, Herrn Lüchinger, bin ich durchaus einverstanden, dass sich die Debatte heute nachmittag erfreulicher Weise in durchaus höflichen Formen vollzieht. Das darf uns aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass es bei diesem Thema eben doch Differenzen gibt.

Was mich veranlasst hat, das Wort zu ergreifen, ist die Intervention von Herrn Gerwig im Namen der sozialdemokratischen Fraktion. Es geht mir dabei hauptsächlich um die Begriffsverwirrung, die bewusst oder unbewusst immer wieder in bezug auf den Ausdruck «Freiheit bei den Medien» auch in diesen Saal hineingetragen wird. Ich äussere mich dazu vor allem deshalb, weil Herr Gerwig mehrfach Bezug genommen hat auf die neuen privaten Lokalradiostationen. Herr Gerwig hat sich zur Freiheit bekannt und hat die Freiheit für die Medienschaffenden in Anspruch genommen. Herr Gerwig, das ist genau das, was wir wollen, und genau das bekämpfen Sie, solange Sie sich für die monopolähnliche Situation einsetzen, die wir in der Schweiz unbestritten haben. Sie können sich alle die komplizierten Überlegungen und Versuche mit immer wieder neuen Adjek-

tiven, ob Sie nun «objektiv» oder «sachgerecht» oder «angemessen» sagen, sparen, wenn Sie die freie Konkurrenz bei den elektronischen Medien in diesem Land sicherstellen. Das ist der entscheidende Punkt. Das trennt uns – und unseren Antrag, den Herr Müller Ihnen in Aussicht gestellt hat – denn auch von der Mehrheit der vorberatenden Kommission.

Der zweite Aspekt, der richtiggestellt werden muss: Herr Gerwig hat, wie das seine Freunde immer wieder tun, den privaten Lokalradiostationen einen Vorwurf gemacht, dass sie sich auf Werbung abstützen, dass sie sich mit Werbung finanzieren; das sei etwas Böses. Dazu muss mit aller Deutlichkeit gesagt werden: Die privaten Lokalradiostationen betreiben ganz unfreiwillig Werbung. Sie werden von der SRG gezwungen, sich mit Werbung zu finanzieren, weil die SRG nicht willens ist, einen angemessenen Anteil der Konzessionsgebühren an diese neuen lokalen Sender abzutreten, obwohl das – davon bin ich überzeugt – früher oder später geschehen wird. Ich halte es für ganz unwahrscheinlich, dass man diese Ungerechtigkeit Jahrzehnte hindurch aufrechterhalten kann. Ich wehre mich deshalb ganz entschieden dagegen, dass man diesen privaten Lokalradiostationen immer wieder einen Vorwurf daraus macht, dass sie Werbung betreiben. Ich bekenne mich dazu, dass ich diese Situation, Werbung betreiben zu müssen, ausdrücklich bedaure. Das ist ein Nachteil für diejenigen, die das Programm machen müssen; aber wir werden durch die heutige Situation eben dazu gezwungen.

Der dritte Punkt, den ich kurz streifen muss: Die Formulierung, wie die vorberatende Kommission sie jetzt vorlegt, indem man die SRG wie die Lokalradiostationen auf das Einhalten bestimmter Vorschriften verpflichtet, kann vermutlich in bezug auf die privaten Lokalradiostationen in der Praxis nicht angewendet werden. Wie wollen Sie von einem sogenannten Alternativradio, wie es beispielsweise im Raume Zürich vorgesehen ist, verlangen, dass es ein politisch ausgewogenes, objektives, sachgerechtes (oder wie immer Sie das nennen wollen) Programm offeriert? Das ist gar nicht seine Absicht.

Von der Gründung her beabsichtigt es, ein im linken Spektrum angesiedeltes Programm zu verbreiten, und unter dieser Voraussetzung hat es auch die Konzession erhalten. Gewisse Begriffe sind also gar nicht anwendbar. Insofern hat der Antrag von Herrn Schüle durchaus seinen Sinn, weil er auf diese Unvereinbarkeit des jetzigen Mehrheitstextes mit der Wirklichkeit der späteren Sendesituation Bezug nimmt. Zudem hat Herr Petitpierre einen Antrag gestellt, der mir interessant scheint. Ich möchte hier in der Eintretensdebatte schon darauf aufmerksam machen. Vielleicht kann dort eine Lösung gefunden werden, die dieses Problem aus der Welt schafft.

Reimann: Es ist kaum zu übersehen, dass das laufende Jahr 1983 in die schweizerische Mediengeschichte eingehen wird. Nicht nur nehmen in diesem Jahr Lokalradio und andere lokale Rundfunkversuche ihre Tätigkeit auf. Der Bundesrat hat nun zusätzlich zur SRG auch einem privaten Konsortium eine Konzession für ein internationales Satellitenfernsehen erteilt. Mit dem Kongress in Basel ist der Betriebsversuch für Videotex eröffnet worden, und noch in diesem Jahr soll eine Konzession für den Teletext ebenfalls einer privaten Gesellschaft vergeben werden. Schliesslich ist zu erwähnen, dass im kommenden Monat das dritte Radioprogramm der Region DRS starten wird.

Es ist klar, dass alle diese Konzessionerteilungen des Bundesrates die Medienlandschaft unseres Landes auf Jahrzehnte hinaus prägen, festlegen und präjudizieren werden. Wenn wir hier einen Verfassungsentwurf über Radio und Fernsehen diskutieren, liegt dennoch fest, dass wichtige Grundsatzentscheide meist mit dem Argument des Sachzwanges bereits gefällt worden sind. Denn gerade in unserem Land wird es schwer sein, mit verfassungsrechtlichen Leitlinien und Aufgabenzuweisungen gestaltend einzugreifen, wenn Millioneninvestitionen in Satellitenrundfunk, Lokalradio und Teletext bereits getätigt und auch rechtlich

zu einem grossen Teil schon geregelt sind. Man muss sich also fragen, ob die parlamentarischen Beratungen zu diesem Verfassungsartikel nicht bereits zu einer Schwimmübung im Trockenen geworden sind. So stellen wir fest, dass der Bundesrat in seinen Entscheiden einen Teil der sogenannten neuen Medien privatisiert hat, indem er Einzelpersonen oder privaten Gesellschaften das Recht erteilt hat, Satellitenfernsehen zu veranstalten oder Lokalradio zu betreiben, und über die Fernsehkanäle der SRG soll die Firma Videopress Teletext verbreiten können. Diese Privatisierung kann dann problematisch werden, wenn sie mit der Berichtigung einhergeht, den Lokalsender oder den Teletext durch Werbung finanzieren zu können. Damit stehen nicht mehr die Aufgabe und die Pflicht eines Senders für unser Land, für die Bedürfnisse seiner Bewohner oder für die Meinungsbildung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger in unserer Abstimmungsdemokratie im Vordergrund, sondern die Veranstalter haben nun das Ziel, möglichst hohe Einschaltquoten und möglichst hohe Gewinne zu erzielen. Neben den Stichwörtern Privatisierung, Kommerzialisierung muss auch die Tendenz zur Internationalisierung kritisch gewürdigt werden. Wie soll der Verfassungsartikel in Absatz 2 vorschreiben, dass Radio und Fernsehen die Eigenheiten des Landes zu berücksichtigen haben, wenn heute gleichzeitig ein Satellitenfernsehen zugelassen wird, das mit vorwiegend ausländischem Kapital fast ausschliesslich ausländische Filme verbreiten will? So wird auch der Ständerat vergebens eine «objektive» Berichterstattung fordern, denn berichtet würde dann über ein solches internationales Satellitenfernsehen vorwiegend über das Ausland, wo sich die Mehrzahl der anvisierten Zuschauer befindet.

Wir sind uns zwar bewusst, dass diese neu zugelassenen Formen von Radio und Fernsehen auch Impulse für unser Land bringen und zum Beispiel Arbeitsplätze in einer Wachstumsbranche sichern könnten. Auch ist mit Lokalradio eine bürgernähere und ausführlichere Darstellung und Wiedergabe des täglichen Lebens möglich. Die individuelle Auswahl, die Freiheit der Bürgerinnen und Bürger, kann durch die Vermehrung des Angebots erhöht und gerade auch durch Videotext dem einzelnen stark angepasst individualisiert werden. Aber mir scheinen zurzeit doch die Gefahren und Nachteile einer überbordenden Angebotsflut gravierender zu sein und die getroffenen Entscheide teilweise übereilt.

Wenn ich als Gewerkschafter dennoch an dieser Debatte teilnehme und für Eintreten stimme, so aus dem Bestreben heraus, dass endlich eine tragfähige verfassungsrechtliche Grundlage für Radio und Fernsehen gelegt werden kann. Es ist zu hoffen, dass damit auch die Anliegen des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes berücksichtigt werden können, nämlich das Betreiben von Radio und Fernsehen im öffentlichen Interesse, in öffentlicher Verantwortung und die Vermeidung privater monopolartiger Medienmacher.

Koller Arnold, Berichterstatter: Ich glaube, die heutige Eintretensdebatte hat klar gemacht, dass der Wille, endlich zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen zu kommen, nun doch ein allgemeiner ist und dass man auch bereit ist, im Hinblick auf dieses Ziel, auf gewisse Lieblingsvorstellungen zu verzichten. Natürlich bleiben trotz diesem allgemeinen Willen zum Konsens im einzelnen immer noch Meinungsunterschiede. Aber das Entscheidende ist doch, ob es uns nun gelingt, endlich diese verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen und damit aus dieser rechtsstaatlichen und demokratischen Notlage, in der wir uns auf diesem Gebiet seit Jahrzehnten befinden, herauszukommen. Diesbezüglich ist es auch ein schlechter Trost, wenn man sagen kann, der Bundesrat habe bis jetzt Radio und Fernsehen im grossen und ganzen zweckmässig geordnet. Ich möchte keine falschen Anspielungen machen, aber nur um Ihnen das rechtsstaatliche Problem noch klarer aufzuzeigen: Es wäre ja in einer Diktatur denkbar, dass man zum Schluss kommt, es sei irgendein Gebiet einigermaßen vernünftig geordnet. Also bleibt es eben bei diesem rechtsstaatlich schwerwiegenden Mangel, den wir zu beheben haben.

Ich möchte eigentlich nur noch auf einen Punkt näher eingehen, nämlich auf den Faktor Zeit. Ich verstehe, dass einige Redner gesagt haben: Was hat die ganze Übung denn noch für einen Sinn, wenn so viele wichtige Entscheide schon gefällt sind? Ist das nicht eine juristische Trockenübung? Ich glaube nicht, aber es kommt eben nach wie vor sehr stark darauf an, wieviel Zeit wir noch brauchen, bis dieser Verfassungsartikel vom Volk angenommen ist. Wenn wir das Differenzbereinigungsverfahren rasch hinter uns bringen, dann würde ich meinen, haben wir durchaus eine Chance, nach Ablauf der dreijährigen Versuchszeit für das Lokalradio, für das dritte UKW-Programm usw. rechtzeitig ein Ausführungsgesetz auf die Beine zu stellen, mit dem dann wirklich Parlament und nötigenfalls das Volk über die zukünftige Struktur von Radio und Fernsehen entscheiden können. Wenn wir uns heute und auch im Differenzbereinigungsverfahren möglichst rasch einigen, verbleibt uns die Chance, noch rechtzeitig in demokratisch-rechtsstaatlichen Formen über die Struktur von Radio und Fernsehen in unserem Land entscheiden zu können.

M. Coutau, rapporteur: Pour ma part, je vous remercie de ce débat qui montre une certaine unanimité et surtout une certaine sérénité par rapport aux débats que ce même sujet a pu déclencher précédemment.

Je voudrais revenir très brièvement sur trois interventions. Tout d'abord, celle de Mme Jaggi. Ce n'est pas parce que nous avons dû faire de l'équilibrisme constitutionnel jusqu'ici, afin de justifier telle ou telle décision rendue indispensable par l'évolution technologique, qu'il faut continuer dans le même style. Je crois qu'au contraire ce soubassement constitutionnel, comme vous l'avez appelé, par rapport à une pyramide qui serait déjà plus ou moins construite, reste indispensable. La réflexion plus ou moins stérile dédiée jusqu'ici à la solidité discutée de la base constitutionnelle, nous avons mieux à faire désormais en le consacrant, à la solution des problèmes matériels concrets que posent les nombreux nouveaux médias. Ces nouveaux médias nous réservent d'ailleurs encore un certain nombre de surprises, ce qui nous contraindra à prendre des décisions correspondantes. Par conséquent il nous faudra disposer d'une base constitutionnelle sur laquelle on puisse s'appuyer.

Je voudrais ensuite dire à M. Magnin que, finalement, les termes que nous avons utilisés et qui, certes, sont généraux n'ont pas été choisis au hasard et ne permettent pas n'importe quelles interprétations. Ces termes, ont été choisis parce qu'ils reflétaient une certaine conception sur laquelle nous nous sommes mis d'accord. Certains documents, des procès-verbaux et le *Bulletin officiel* permettront précisément de limiter la marge d'interprétation de ces termes. J'aimerais éviter de laisser croire que nous n'avons pu nous mettre d'accord que parce qu'ils étaient à ce point vagues et abstraits que tout le monde y voyait n'importe quel contenu. Enfin, j'aimerais essayer de dissiper un malentendu. L'expression utilisée à l'alinéa 2 de notre texte qui dit «la radio et la télévision contribuent...» est utilisée dans son sens générique. Il ne s'agit pas d'un diffuseur plutôt que d'un autre, mais de l'ensemble des diffuseurs qui utilisent la radio et la télévision et doivent contribuer à l'épanouissement culturel des auditeurs. Je crois qu'une confusion risque de planer dans notre conseil, confusion qui pourrait séparer les avis d'une façon peut-être artificielle. Il faut bien préciser qu'il s'agit d'une conception purement générique et qu'elle n'implique pas la volonté d'assujettir chaque diffuseur à la totalité des prescriptions des objectifs et du mandat de programme que l'alinéa 2 cite d'une façon impérative. Telles sont les trois brèves remarques que je voulais faire à la fin de ce débat, en vous remerciant de l'accueil que, dans l'ensemble, vous avez réservé à notre projet.

Bundesrat Schlumpf: Das Medienwesen ist eine komplexe Materie. Vordergründig geht es vor allem um rechtliche, natürlich auch um technische Fragen oder medienspezifische Probleme. Tiefer ausgelotet aber – das ist in der Diskussion sehr gut zum Ausdruck gekommen –, stehen gesell-

schaftliche und staatspolitische Zusammenhänge im Vordergrund.

Ich danke den Herren Kommissionsreferenten für die sorgfältige Darlegung der Problematik und die Präsentation der Vorlage; ich danke aber auch allen Votanten, speziell für die positive Aufnahme und die grundsätzliche Zustimmung zum Eintreten.

Was wollen wir schaffen? Ein taugliches Verfassungsfundament (daran wollen wir denken, wenn es um die Detailberatung geht) für den gesamten öffentlichen Fernmeldebereich (es wurde dargelegt), insbesondere für Radio und Fernsehen. Wir schaffen also Verfassungsrecht, d. h. wir wollen die *essentia* regeln, wir wollen «Leitplanken» festlegen, speziell für die Ausführungsgesetzgebung. Wir wollen aber nicht materielles Gesetzesrecht schaffen, schon gar nicht Verordnungsrecht auf die Verfassungsstufe anheben. Es kann also nicht darum gehen, Richtlinien zu konstitutionalisieren, und es kann auch nicht darum gehen (verschiedene Votanten haben zu Recht darauf hingewiesen), Missliebige oder gar Missliebige zu disziplinieren. Es geht vor allem nicht etwa um eine *constitutio* SRG, sondern es geht um die Bundesverfassung.

Wir wollen auch nicht – es ist kein dahingehender Antrag gestellt worden – eine blosse Kompetenznorm erarbeiten, d. h. ein leeres Gefäss; wir wollen nicht eine Politik der offenen Türe betreiben und alle Probleme auf die Stufe der Ausführungsgesetzgebung verschieben, wo dann einfach alles – oder auch nichts – Platz finden müsste. Wir wollen eine substantielle Verfassungsnorm mit einem festgeschriebenen Gehalt, aber eben eine Verfassungsnorm und nicht ein Konglomerat vielfältiger Gesetzesstufen.

Genau das ist die Vorlage des Bundesrates, dem entsprechen auch die Anträge der Kommissionsmehrheit. Die Nationalräte Bremi und Müller – zum Teil auch Nationalrat Reimann wegen präjudizierender Wirkungen bisheriger Einzelentscheide des Bundesrates – haben den Ablauf in Frage gestellt. Nationalrat Bremi hat uns einen Modellablauf geschildert: zuerst Gesamtkonzept, dann Verfassungsartikel und Ausführungsgesetzgebung; Nationalrat Müller hat von «Flickschusterei» gesprochen.

Der Bundesrat stand vor der Frage, ob man in dieser Sache überhaupt praktische Entscheide treffen wolle oder nicht. Wenn wir den Modellablauf von Herrn Bremi respektiert hätten, dann allerdings hätten wir eines Tages ein wunderbares, konzeptgerechtes, verfassungsabgestütztes Gesetzgebungswerk gehabt; die Entscheide hätte uns aber längst der Lauf der Entwicklung aus der Hand genommen.

Wir haben uns Mühe gegeben, rechtzeitig zu kommen. Wir haben im Departement innerhalb von acht bis zehn Monaten diese Vorlage, die Sie vor sich haben, von Grund auf erarbeitet; im Bundesrat innerhalb weniger Monate. Sie liegt nun seit zweieinhalb Jahren beim Parlament in Beratung; das spricht selbstverständlich für eine sorgfältige Betreuung. Natürlich ist es «genierlich» – das wissen wir auch –, dass inzwischen allerlei Entscheide getroffen werden mussten. Aber – Herr Müller – deshalb würde ich nicht von Flickschusterei sprechen. Wir haben uns Mühe gegeben, die Vorschläge und Überlegungen der Expertenkommission für eine Mediengesamtkonzeption zu berücksichtigen. Wir haben nirgends Kollisionen mit den Empfehlungen der MGK. Als Sie von diesen wunderbaren Modellstiefeln sprachen, habe ich mir gedacht: Im Bundesrat haben wir lieber lauffähige Sandalen an unseren Radio- und Fernsehfüssen als schöne Stiefel im Himmel. So haben wir uns orientiert, und diese Sandalen haben wir vorläufig in Artikel 36 – dem Regalartikel – gefunden und benutzt, weil wir bisher keine Stiefel zur Verfügung hatten.

Nationalrat Reimann: Präjudizierende Entscheide liegen nicht vor. Natürlich kann sich aus den Prozeduren, die der Bundesrat in den letzten Jahren beschlossen hat, eine gewisse Irreversibilität – faktische Präjudizien – ergeben. Was haben wir gemacht? Beim lokalen Rundfunk eine Versuchsphase von fünf Jahren; für die beiden dritten Programmketten SRG und Romandie, beginnend am 1. November im Gebiet von DRS, eine Versuchsphase von drei Jah-

ren. Für die Nutzung des Fernmeldesatelliten haben wir für sechs Jahre in bezug auf Pay-TV eine Versuchsbewilligung erteilt. Für Videotex hat man einen Betriebsversuch und für Teletext eine Versuchsphase bewilligt. In allen Fällen wurde festgehalten, dass aus diesen Versuchsbewilligungen keine Rechtsansprüche für spätere definitive oder neue Versuchsbewilligungen entstehen.

Wie in anderen Zusammenhängen muss ich auch hier betonen: Gesamtkonzepte sind als Entscheidungsgrundlagen wertvoll und nützlich. Aber sie lösen die Probleme nicht; sie können uns helfen, Problemlösungen zu erarbeiten, insbesondere aus einer Gesamtschau heraus. Aber bis anhin haben uns Gesamtkonzepte oft an der Lösung von Problemen gehindert, mindestens Lösungen verzögert. Wir konnten nicht warten; die weltweite Entwicklung der Technologie hat auf den etwas schwerfälligen Gang der schweizerischen Verfassungsgesetzgebung keine Rücksicht genommen. Wir mussten uns dieser Entwicklung stellen, mussten Entscheide fällen, solange sie überhaupt noch gefällt werden konnten. Aber Präjudizien, Irreversibles, wurden nicht geschaffen. Diese Versuchsphasen werden zeigen, was mit neuen Medientechnologien überhaupt gewonnen werden kann und was zu gegebener Zeit in ein definitives Mediensystem Eingang finden soll.

Darauf ausgerichtet ist die von den Herren Referenten vorgestellte Verfassungsnorm. Sie will in Absatz 1 eine allgemeine Gesetzgebungskompetenz für alle öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitungsarten schaffen. In Absatz 2 bringt sie einen Leistungsauftrag nur für Radio und Fernsehen, und zwar – wie es soeben Herr Coutau dargestellt hat – für die Gesamtheit der Veranstalter.

Hier will ich zur Frage von Frau Jaggi Stellung nehmen. Nach der Meinung des Bundesrates kann in bezug auf den Leistungsauftrag nach Absatz 2 aus verschiedenen Gründen nicht differenziert werden. Einmal, weil das Gebot der Gleichbehandlung dann in der Tat verletzt wäre. Es geht hier auch nicht um eine Analogie zum Pressestatut, denn hier haben wir es mit einem Regal des Bundes nach Artikel 36 der Bundesverfassung zu tun. Daran wird nichts geändert. Ein Regal wird zur Verfügung gestellt durch Konzession zur Wahrnehmung eines öffentlichen Dienstes, und da können wir es nicht einfach dem Wettbewerb überlassen, dass dieser öffentliche Dienst auch tatsächlich wahrgenommen wird. Deshalb müssen gewisse Aufträge, muss ein gewisser Leistungsauftrag jedem Veranstalter erteilt werden, der über die Konzession von diesem Bundesregal Gebrauch machen will.

Wettbewerb ist auch die Meinung des Bundesrates, deshalb soll kein Monopol bestehen, weder rechtlich noch faktisch. Der Bundesrat vertritt die Auffassung, dass der Wettbewerb dazu beiträgt, dass dieser öffentliche Dienst bestmöglich wahrgenommen wird. Er gewährleistet das aber allein schon deswegen nicht, weil wir für einen Wettbewerb über das ganze Land keine Garantie haben.

Ein Zweites: Wenn wir in der Bundesverfassung keinen Leistungsauftrag auf der regional-lokalen Ebene festlegen, dann wäre wohl auch die Tätigkeit einer unabhängigen Beschwerdeinstanz nicht möglich, weil eine Grundlage für deren Kognition in bezug auf die freien, also nicht einem Leistungsauftrag unterstellten Veranstalter dann fehlen würde.

Die Elemente dieses Leistungsauftrages sind unbestritten geblieben: Kultur, Meinungsbildung und Unterhaltung. Leitplanken sind insbesondere unsere staatspolitischen Fundamente, nämlich die Eigenheiten des Landes. Unter diesem Gesichtspunkt würdigt der Ständerat die Bedürfnisse der Kantone; das bedeutet nicht etwa eine Erweiterung der Leitplanken, sondern eine Konkretisierung. Die Bedürfnisse der Kantone, das ist eine – ich möchte sagen – typische Eigenheit unseres Landes. Aus der Tatsache, dass das vom Ständerat hineingebracht wurde, Nationalrat Bremi, kann man nun aber unter keinen Umständen den von Ihnen gezogenen Schluss ableiten, dass nämlich gerade deswegen die lokalen Veranstalter diesem Leistungsauftrag nach Absatz 2 nicht zu unterstellen wären. Denn gerade den

lokalen Veranstaltern mit dem betonten Lokalbezug in der Information, in der Kulturpflege, ist es vornehmlich aufgetragen, den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen; selbstverständlich auch nationalen und sprachregionalen Veranstaltern.

Wir wollen mit diesem Absatz 2 nicht punktuelle Programmrichtlinien festlegen. Es ist ein abgesteckter, auch recht generell gehaltener Leistungsauftrag. Wir haben jetzt mit den vorliegenden Vorschlägen der Kommissionsmehrheit zwei qualitative Anforderungen. Der Bundesrat hat nur eine qualitative Anforderung vorgesehen, das «angemessen». Jetzt haben wir nach dem Antrag der Mehrheit auch die qualitative Anforderung der «sachgerechten» Tatsachendarstellung. Und das – Nationalrat Widmer – würde natürlich auch für den von Ihnen als Beispiel erwähnten Veranstalter gelten. Auch dieses Alternativradio hätte nach der Fassung der Kommissionsmehrheit – der sich der Bundesrat anschliesen wird – Tatsachen sachgerecht wiederzugeben. Wenn das nicht geschieht, könnte das mit Beschwerde bei der unabhängigen Beschwerdeinstanz angefochten werden.

Ein wesentlicher Punkt, verschiedene Votanten haben sich damit beschäftigt – gerade auch Herr Widmer und vorher Herr Müller –, liegt darin, dass wir kein Veranstaltermonopol vorsehen. So weit es zur Erreichung des in Absatz 2 festgeschriebenen Aufgabenbereiches des Mediensystems, von Radio und Fernsehen, notwendig ist, sind für die Wahrnehmung dieses öffentlichen Dienstes Konzessionen durch den Bundesrat zu erteilen. Wir legen weder ein rechtliches noch ein faktisches Monopol fest. Wir haben das «Quasi-Monopol», das wir bisher hatten, ja bereits verlassen und die Türe für einen vertikalen Wettbewerb, zwischen den Ebenen, durch die bisherigen Entscheide des Bundesrates geöffnet. Im Absatz 3 wollen wir etwas Wesentliches festlegen, nämlich den Freiheitsraum für Radio und Fernsehen. Es wurde dargelegt, dass das für das Medienwesen an sich, auch für die Printmedien, ja, für unser Staatswesen überhaupt etwas Entscheidendes ist. Dieser Freiheitsraum aber, der in Absatz 3 festgelegt und umschrieben wird, gilt nach Massgabe von Absatz 2, also des Leistungsauftrages, der auch deswegen für alle Veranstalter, die diesen öffentlichen Dienst erfüllen, gelten muss. Die Unabhängigkeit der Veranstalter schliesslich sowohl gegenüber dem Staat – es wurde von Herrn Gerwig und anderen Votanten mit Recht gesagt – wie auch gegenüber Dritten, also im Sinne einer Querverwirkung: diese Unabhängigkeit ist das, was wir der Presse *ex definitione* gar nicht garantieren müssen. Wir müssen der Presse nur garantieren, dass sie sich frei betätigen kann. Die Unabhängigkeit hat sie aus der Natur der Sache ohnehin.

Schliesslich noch eine Erläuterung zur freien Gestaltung der Programme. Es geht nicht – auch Herr Gerwig hat das bestätigt – um die Schaffung individueller Grundrechte für irgendjemanden. Es ist kein Freiheitsrecht für den Generaldirektor der SRG oder für irgendeinen Veranstalter. Es geht nicht um das Problem der sogenannten «inneren Medienfreiheit», das wir in anderem Zusammenhange – Gesetzgebung, Redaktionsstatut – lösen müssen. Es geht um eine Gewährleistung der Gestaltungsfreiheit der für die Erfüllung des Leistungsauftrages nach Absatz 2 jeweils Verantwortlichen.

Die unabhängige Beschwerdeinstanz, unabhängig gegenüber dem Staat und gegenüber Dritten, soll eine Beschwerdeinstanz sein. Sie hat also auf Beschwerde hin tätig zu werden, nicht aus eigenem Antrieb. Sie soll nicht eine Programmkontrolle ausüben, nicht eine Quasi-Zensurstelle sein, sondern eben eine Beschwerdeinstanz. Ihre Kognition ergibt sich aus Absatz 2, dem Leistungsauftrag, konkretisiert in den Konzessionen. Die Organisation des Beschwerdewesens ist frei. Es können beispielsweise, wenn es der Arbeitsanfall erfordert, auch mehrere Beschwerdeinstanzen oder mehrere Kammern einer Beschwerdeinstanz geschaffen werden.

Diese Beschwerdeinstanz muss aber für alle Veranstalter gelten, welche nach Absatz 2 diesen Auftrag zu erfüllen haben: für die SRG und gegebenenfalls für andere national-

sprachregionale Veranstalter, aber auch für lokale Rundfunkveranstalter. Es ist wahrhaftig nicht einzusehen, weshalb derjenige, der in einem lokalen, regionalen Bereich das Regal des Bundes für die Veranstaltung von Rundfunk zur Verfügung gestellt erhält, der unabhängigen Beschwerdeinstanz nicht unterstellt sein sollte. Er kann ja genauso Unrecht zufügen wie jeder Veranstalter auf der nächsthöheren Ebene auch.

Bereits jetzt stelle ich fest: Ich möchte Ihnen sehr empfehlen, diesen Absatz 4 über die unabhängige Beschwerdeinstanz im Artikel 55bis zu belassen, weil nämlich diese unabhängige Beschwerdeinstanz für viele Leute eine *conditio sine qua non* sein wird um diesem Verfassungsartikel überhaupt zustimmen zu können. Denn sie machen insbesondere die Programmgestaltungsfreiheit nach Absatz 3 von einer unabhängigen Beschwerdeinstanz abhängig, welche allenfalls Missbräuche überprüfen oder korrigieren könnte. Ich kann von weiteren Erläuterungen zum Vorschlag des Bundesrates absehen. Es wurde Vieles und Gutes dazu gesagt. Ich fasse zusammen:

Der Artikel 55bis ersetzt nicht etwa den Artikel 36 Absatz 2 in bezug auf Radio und Fernsehen; er kommt zu dieser Regalnorm hinzu. Das Regal des Bundes im Bereiche der fernmeldetechnischen Verbreitung bleibt integral erhalten. Hier schaffen wir eine Verfassungsgrundlage für eine Nutzungsordnung für dieses Regal, soweit Konzessionen vergeben werden. Es handelt sich um eine taugliche, auch notwendige Verfassungsnorm; es wurde unwidersprochen die Notwendigkeit dargelegt, auf die stürmische Entwicklung auf diesem Gebiet hingewiesen. Die Vorhaltungen der Herren Bremi, Reimann, Müller gehen in diese Richtung – «spät kommt Ihr» –, ich sage dazu: «doch Ihr kommt». Wir müssen heute das Verfassungsfundament rasch erarbeiten und in Kraft setzen, damit auch die Ausführungsgesetzgebung vorangetrieben werden kann. Ich gebe durchaus zu, Herr Müller, der Regalartikel 36 der Bundesverfassung stammt aus dem letzten Jahrhundert. Deshalb bin ich mir gelegentlich in den letzten Jahren vorgekommen wie ein Infanterist um die Jahrhundertwende, der mit einem Vorderladergewehr auf Leopard-Panzer oder andere moderne Vehikel schiessen sollte. Das ist eine recht mangelhafte Instrumentierung für die Bewältigung der heutigen Probleme. Richtmass für dieses Verfassungsfundament für eine Medienordnung der Zukunft kann nicht einfach das technisch Machbare sein, auch nicht einfach das wirtschaftliche Interesse. Ein «laissez-faire» auf diesem, für die Entwicklung von Staat, Gemeinschaft, Gesellschaft, aber auch Wirtschaft so wichtigen Gebiet wäre nicht verantwortlich. Die Medienordnung wird zu gewichtig sein, ist es schon heute. Obwohl ich den Ausdruck von Herrn Lüchinger «Vierte Gewalt» nicht übernehmen möchte, wird in Zukunft das Medienwesen eine Determinante, eine Dominante, für die Entwicklung unserer Gesellschaft sein. Das gilt doch wohl gerade in der Schweiz, mit dieser Direktdemokratie auf 3000 Ebenen. Das gilt aber insbesondere auch für die Schweiz als in einmaliger Weise sprachlich, kulturell, gesellschaftlich vielfältiges System, das es breit zu versorgen gilt, quantitativ und insbesondere auch qualitativ. Das ist eine anspruchsvolle, grosse Versorgungsaufgabe für das gesamte Mediensystem. Wir wollen, wie das verschiedene Votanten postulierten, durchaus eine freiheitliche Medienordnung; aber wir wollen auch aus Verantwortungsbewusstsein für die Zukunft eine Ordnung für diese Freiheit.

Ich bitte Sie deshalb um Eintreten und Zustimmung zu den Anträgen des Bundesrates.

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

A**Bundesbeschluss über einen Radio- und Fernsehartikel
Arrêté fédéral concernant un article
sur la radio et la télévision***Detailberatung – Discussion par articles***Titel und Ingress, Ziff. I Ingress***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Titre et préambule, ch. I préambule*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 55bis Abs. 1***Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 55^{bis} al. 1*Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté***Art. 55bis Abs. 2***Antrag der Kommission**Mehrheit*

... Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

Minderheit I

(Schüle, Aubry, Bremi, Cevey, Coutau, Eppenberger-Nesslau, Flubacher, Lüchinger, Widmer)

Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen mit nationaler Bedeutung sowie die freie Gestaltung der Programme sind gewährleistet. Sie tragen zur kulturellen Entfaltung ...

Minderheit II

(Müller-Aargau, Widmer)

... und Zuschauer bei. Der Bund betraut mehrere Institutionen des öffentlichen und privaten Rechts mit der Schaffung und Verbreitung der Programme. Radio und Fernsehen berücksichtigen ...

Minderheit III

(Borel, Chopard, Ganz, Magnin, Meier Werner, Morf, Ott, Stappung, Vannay)

... Bedürfnisse der Kantone. Sie bringen die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck.

Antrag Aubry

... des Landes, der Regionen und die Bedürfnisse der Kantone.

*Antrag Petitpierre**Abs. 3a (neu)*

Das Gesetz bestimmt, in welchem Umfang die Veranstalter lokaler Radio- und Fernsehsendungen den Bestimmungen von Abs. 2 und 3 nicht unterworfen sind.

Art. 55^{bis} al. 2*Proposition de la commission**Majorité*

...des besoins des cantons. Elles présentent les événements de manière fidèle et reflètent équitablement la diversité des opinions.

Minorité I

(Schüle, Aubry, Bremi, Cevey, Coutau, Eppenberger-Nesslau, Flubacher, Lüchinger, Widmer)

L'indépendance de la radio et de la télévision d'importance nationale ainsi que la libre conception des programmes sont garanties. Elles contribuent à l'épanouissement culturel...

Minorité II

(Müller-Argovie, Widmer)

... concourent à leur divertissement. La Confédération charge plusieurs institutions de droit tant public que privé de créer et de diffuser des programmes. Elles tiennent compte des particularités...

Minorité III

(Borel, Chopard, Ganz, Magnin, Meier Werner, Morf, Ott, Stappung, Vannay)

... des besoins des cantons. Elles reflètent convenablement la diversité des événements et des idées.

Proposition Aubry

... du pays, des régions et des besoins des cantons.

*Proposition Petitpierre**Al. 3a (nouveau)*

La loi détermine dans quelle mesure les diffuseurs d'émissions locales de radio et télévision ne sont pas soumis aux dispositions des alinéas 2 et 3.

Koller Arnold, Berichterstatter: Artikel 55bis Absatz 2 formuliert den sogenannten Leistungsauftrag von Radio und Fernsehen, und zwar als gesamtes System, und nicht der einzelnen Veranstalter, was künftig bei einer Lockerung des Monopols entsprechend differenzierende Programmauflagen für die einzelnen Veranstalter erlaubt. Das scheint mir ein ganz wichtiger Punkt zu sein, den man aber gerne übersieht: Es war auch für mich etwas Neues, dass man einen Auftrag in der Verfassung nicht natürlichen oder juristischen Personen, sondern einem gesamten System erteilt. Damit ist eigentlich auch das Anliegen, das jetzt Herr Petitpierre in seinem Antrag aufnimmt, grundsätzlich bereits erfüllt. Im Zentrum dieses Auftrages steht in einer pluralistischen Demokratie notwendigerweise der Beitrag zur freien Meinungsbildung der Bürger; denn dieses Gebot ergibt sich aus dem ungeschriebenen Verfassungsrecht der Meinungs- und Informationsfreiheit. Diesen Hauptauftrag, die selbständige Meinungsbildung der Zuhörer und Zuschauer zu ermöglichen, erfüllen Radio und Fernsehen nach Auffassung Ihrer Kommission, wenn sie die Ereignisse sachgerecht darstellen und die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen. Diese neue, von Bundesrat und Ständerat abweichende Formulierung hat bei der Lösung einer stark umstrittenen Frage den offensichtlichen Vorteil, dass sie streng zwischen Fakten und Meinungen unterscheidet. Das ist aber ein allgemein anerkanntes journalistisches Prinzip, das beispielsweise auch in den Programmgrundsätzen der SRG vom 28. Januar 1982 ausdrücklich festgehalten ist. Insofern bringt diese Unterscheidung zweifellos einen beachtlichen Fortschritt. Es ist mir daher unverständlich und wohl auf die nach wie vor emotionsgeladene Atmosphäre zurückzuführen, dass der Kommissionsvorschlag in der Presse zum Teil vorschnell als «Kapitulation vor dem linken Medienverbund» oder als blosse Sprachkosmetik abgetan wurde. Es lässt sich vielmehr mit gutem Grund sagen, dieser Vorschlag sei, weil er zwischen Tatsachen und Meinungen unterscheidet, selber sachgerecht.

Nun, was heisst: die Ereignisse sachgerecht darstellen? Herr Nebiker, der diesen Antrag ja eingebracht hat, hat dazu bereits einige Ausführungen gemacht. Nach Auffassung Ihrer Kommission beinhaltet der Begriff «sachgerecht» die Elemente der Wahrheit, d. h. Übereinstimmung der Darstellung mit den tatsächlichen Ereignissen, der Sachlichkeit, d. h. Bereitschaft, auch Fakten zur Kenntnis zu nehmen, die einem nicht ins eigene Weltbild passen – das scheint mir ein

ganz zentraler Punkt zu sein –, sodann die Auswahl und Ordnung der Fakten nach ihrer sachlichen und nicht nach ihrer persönlichen Bedeutung. Die weitere Konkretisierung wird Sache der unabhängigen Beschwerdeinstanz und letztlich des Bundesgerichtes sein. Kurz zusammengefasst geht es beim Erfordernis der sachgerechten Darstellung der Ereignisse um nichts anderes, als was heute schon allgemein als Kennzeichen eines sorgfältigen Journalismus erachtet wird.

Radio und Fernsehen haben sodann die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck zu bringen. Die Wiedergabe der Vielfalt der Meinungen dient unmittelbar dem Hauptauftrag, Zuhörer und Zuschauer umfassend zu informieren und ihnen eine selbständige Meinungsbildung zu ermöglichen. Angemessen wird die Vielfalt der Meinungen zum Ausdruck gebracht, wenn nicht einseitig, parteiisch ausgewählt wird, weiter, wenn neben der herrschenden Meinung auch abweichende Meinungen zum Zuge kommen. Wie Prof. Jörg Paul Müller indessen zu Recht ausgeführt hat, kann und darf es nicht Aufgabe des Staates sein, also auch nicht von staatlich konzessioniertem Radio und Fernsehen, jeder Meinung gleiche Chancen der Durchsetzung in der öffentlichen Diskussion zu sichern. Es sei keine verfassungsrechtliche Garantie ersichtlich oder wünschbar, dass jeder Meinungsgehalt durch staatliche Hilfe in den öffentlichen Meinungsprozess eingebracht werden könne.

Aus all diesen Gründen hat Ihre Kommission mit 15 zu 8 Stimmen diese neue, wie ich meine, verbesserte Formulierung jener des Bundesrates vorgezogen. Ich ersuche Sie daher im Namen der Mehrheit der Kommission, diesem Antrag zuzustimmen.

M. Coutau, rapporteur: Dans le débat d'entrée en matière et dans l'exposé que je vous ai présenté, j'ai indiqué qu'en réalité les avis étaient plus proches les uns des autres qu'on pouvait le penser, que tout le monde était d'accord pour que les destinataires des programmes ne soient pas exposés à des manipulations, à des influences partisans et à d'autres distorsions de la réalité que, disais-je, les diffuseurs pourraient être tentés de faire subir à la faveur de la puissance de l'instrument d'information qu'ils détiennent.

Pour écarter ce risque, cela implique un certain respect de la déontologie professionnelle dont les principaux critères d'appréciation doivent être cités (passage de la page 209). Le mot le plus adéquat à utiliser pour les résumer tous peut être «sachgerecht», «objectif» ou d'autres encore; cependant le mot importe moins que la chose car c'est la chose qui est essentielle, chose sur laquelle nous semblons nous être mis d'accord. Mais il est évident qu'au niveau du vocabulaire, souvent les esprits achoppent et, sous – jacentes au débat, les erreurs qui ont pu se commettre jusqu'ici dans la diffusion des programmes apparaissent.

Il ne s'agit pas de nier ces erreurs, au contraire, il faut en tenir compte pour chercher à les prévenir. Mais cela ne doit pas conduire, à partir d'une expérience malheureuse ou d'un souvenir amer, à envenimer un débat sur les termes, débat qui doit avoir une autre portée que celle d'un règlement de compte ou d'un procès d'intention.

Si l'on se réfère à l'ampleur de l'offre de programmes que la SSR réalise, on doit reconnaître – j'allais dire en toute objectivité – que les bavures graves sont relativement rares. Il n'est pas le lieu ici de faire le procès de la SSR, mais je dois néanmoins témoigner de l'effort réel qu'elle déploie – du moins en Suisse romande, car c'est davantage ces programmes-là que je puis juger – dans ses émissions d'information, en particulier, pour refléter convenablement la réalité dans les contraintes de temps et de ressources qui sont les siennes. Cela dit, je ne préjuge pas de ce que sera à l'avenir la qualité des programmes de la SSR ou d'autres diffuseurs locaux ou nationaux.

Mais cela n'apporte pas de solution à notre problème de vocabulaire constitutionnel. Les termes envisagés ont été très nombreux. Ils ont tous leurs défauts et leurs qualités. Il faut donc bien finalement choisir. Même si le terme «objectif» semble tomber sous le sens et recouvrir assez bien cette

déontologie dont je parlais tout à l'heure, il se heurte à de fortes résistances plus psychologiques que matérielles, sans doute, mais résistances tout de même. Et je crois qu'à partir du moment où l'on s'est entendu sur le contenu, finalement – je le répète – le mot est moins important. Il convient donc d'éviter de provoquer des réactions négatives et de rechercher plutôt une certaine unanimité.

En ce qui concerne le terme «équilibrée» que nous avons choisi il mesure aussi l'importance relative des différentes opinions qui sont rapportées. Il est évident que toutes les opinions n'auront pas forcément accès d'une façon uniforme à la radio et à la télévision. Je crois que dans ce terme d'«équilibrée» est incluse cette appréciation qualitative qui reste de la responsabilité des créateurs de programme. Pour établir une jurisprudence, eh bien! nous avons cette fameuse autorité d'examen des plaintes qui permettra de guider, à partir de l'interprétation du texte constitutionnel, les créateurs de programmes quant à la diffusion de ces derniers.

Voilà les conclusions auxquelles votre commission arrive en ce qui concerne cette modification des textes. Pour le reste, je me réfère à ce que j'ai déjà eu l'occasion de vous exposer sur l'interprétation de ces termes dans le débat d'entrée en matière.

Schüle, Sprecher der Minderheit I: Unsere Kommissionsminderheit ist mit 10 zu 6 Stimmen unterlegen. Wir sind dennoch überzeugt, dass unser Antrag besser geeignet ist, die Rolle des Staates in einer freiheitlichen Medienlandschaft der Zukunft festzulegen. Der Antrag der Kommissionsmehrheit wird unseres Erachtens der künftigen Medienlandschaft nicht gerecht. Lassen Sie mich diesen Antrag kurz analysieren.

Weil nur für Radio und Fernsehen ein Programmauftrag formuliert wird, stellt der neue Artikel 55bis für alle anderen elektronischen Medien einen reinen Kompetenzartikel dar, ein leeres Gefäss also, wie Herr Bundesrat Schlumpf vorhin gesagt hat. Die Anbieter des Videotex zum Beispiel haben keine Ahnung, was alles an staatlichen Vorschriften bei der späteren Gesetzgebung auf sie zukommen wird. In all diesen Bereichen, wo zum Beispiel individuelle Informationen von einem Anbieter bezogen werden, brauchen wir doch keine Unterstellung unter einen neuen Bundesverfassungsartikel in dieser Form.

Sie haben alle heute einen Brief des Verbandes Schweizerischer Bildschirmtext-Informationslieferanten auf dem Pult vorgefunden. Man müsste sagen: Spät kommt er, doch er kommt. Diesen Feststellungen ist doch sicher zuzustimmen, wenn beispielsweise in diesem Brief gesagt wird: «Videotex-Informationen bedürfen so wenig einer Konzession wie das Herausgeben einer Zeitung, Zeitschrift oder eines Buches.» Der Minderheitsantrag trägt diesem Aspekt Rechnung, indem er die Freiheit dieser Veranstalter ausdrücklich verankert. In Absatz 2 – er hat uns schon in der Eintretensdebatte zu Diskussionen Anlass gegeben – soll für Radio und Fernsehen also ein Leistungsauftrag formuliert werden. Die geistige Herkunft dieses Programmauftrages ist unschwer zu orten. Er ist in einer sehr ähnlichen Formulierung bereits in der heute gültigen SRG-Konzession enthalten. Schon dieser eine Veranstalter bekundet, wie wir immer wieder feststellen müssen, etwelche Mühe, diesem Auftrag in der Praxis nachzukommen.

In der Zukunft sollen aber alle Radio- und Fernsehstationen diesem Programmauftrag von Absatz 2 unterstellt werden, die SRG wie zum Beispiel das schon zitierte Alternative Radio Zürich. Herr Bundesrat Schlumpf hat aber soeben wieder bestätigt, dass nicht der einzelne Veranstalter, sondern nur Radio und Fernsehen als gesamtes System diesen Leistungsauftrag zu erfüllen hätten. Wie die Gesetzgebung und die Konzessionierungspraxis diesem Verfassungsartikel gerecht werden können, bleibt offen und fraglich.

Aus diesen Erwägungen schlägt Ihnen die Minderheit I ein anderes Konzept vor. Wir unterstellen lediglich das Radio und das Fernsehen mit nationaler Bedeutung diesem Leistungsauftrag, der dann als Verfassungsbestimmung direkt

auf diese Veranstalter zugeschnitten ist. Damit tragen wir der Macht des Faktischen in der Medienlandschaft Rechnung. Den lokalen und regionalen Medien wollen wir einen möglichst grossen Freiraum zugestehen, wie er im Bereiche der Presse eine Selbstverständlichkeit darstellt. Grundsätzlich wollen wir die Freiheit der Veranstalter von lokalem und regionalem Radio und Fernsehen sowie der übrigen elektronischen Medien gewährleisten. Nur dort, wo kein Wettbewerb gegeben ist, soll der Staat mit Programmauflagen eingreifen, differenzierend nach der Art der Veranstalter. Wir wollen also Einschränkungen gegenüber einer umfassenden Medienfreiheit nur dort, wo Monopolmedien vorhanden sind und der Wettbewerb nicht spielen kann. So wird dem wichtigen Anliegen Rechnung getragen, dass die Informationsfreiheit möglichst gross und die Staatseingriffe möglichst klein sein sollten. Wir sind uns bewusst, dass unser Konzept – Programmauftrag nur für nationale Medien, Programmauflagen für lokale Monopolmedien, Freiheit für alle übrigen elektronischen Medien – nicht ideal ist, weil es auch die gegenwärtige Medienlandschaft mit dem SRG-Monopol nicht ist. Unsere Konzeption ist aber immer noch besser, als wenn wir nach dem bundesrätlichen Konzept ausloten müssen, wie der für das gesamte Radio- und Fernsehsystem definierte Leistungsauftrag auf die verschiedenen Veranstalter aufzuteilen sei. Die Aufgabe der Beschwerdeinstanz wird nach unserem Konzept ebenfalls einfacher sein. Sie hat zu prüfen, ob die Veranstalter von Radio und Fernsehen mit nationaler Bedeutung den Programmauftrag einhalten und ob die mit Programmauflagen versehenen Lokal- und Regionalmedien diesen speziellen Auflagen nachkommen.

Aufgrund der heutigen Medienlandschaft ist klar, dass unter die Programme mit nationaler Bedeutung jene der SRG fallen. Alle neuen Lokalmedien wiederum würden nach unserem Konzept Absatz 3 unterstehen, wobei eine Weiterentwicklung solcher Stationen zu Medien von nationaler Bedeutung nicht ausgeschlossen bleibt.

Schon in der Kommission sind gegenüber diesem Konzept von Herrn Bundesrat Schlumpf drei Hauptgründe vorgetragen worden, die dagegen sprechen würden. Einen davon hat Herr Bundesrat Schlumpf bereits in der Eintretensdebatte wiederholt.

Ein aus dem Freiheitsrecht abgeleiteter Rechtsanspruch auf eine Konzession führe nur an wenigen Orten wirklich zu einem Wettbewerb. Man bekäme deshalb ein starkes Gefälle in der Medienversorgung. Dies war das erste in der Kommission vorgebrachte Argument. Ein solches Gefälle lässt sich natürlich auch im bundesrätlichen Konzept nicht vermeiden, ausser man orientiert sich am Gebiet mit der schlechtesten Medienversorgung, um daraus die Gesamtzahl der zu erteilenden Konzessionen abzuleiten. Die Frage der unterschiedlichen Medienversorgung ist daher ein falsches Argument. Auch in einer abgelegenen Gegend wird wohl um so eher ein Lokalradio betrieben, je geringer die staatlichen Auflagen sind.

Das zweite Argument: Die Wettbewerbssituation zwischen den nationalen und lokalen Medien sei eine Situation der ungleich langen Spiesse. Dieser Feststellung kann nicht vollständig widersprochen werden. Es ist aber gleichzeitig beizufügen, dass die nationalen Sender dafür ja auch über die Konzessionseinnahmen verfügen und somit für ihren Leistungsauftrag entschädigt sind. Man müsste sonst eben diese Konzessionseinnahmen auf alle Sender des nationalen wie regionalen Bereichs aufteilen. Die Lokalsender aber müssen sich nach bundesrätlichem Konzept vollständig privat finanzieren und haben Werbebeschränkungen in Kauf zu nehmen. Diese von mir geforderte Rücksichtnahme auf die Presse war übrigens der einzige Teil aus unserem in die Kommission eingebrachten Konzept, der sofort von allen Kommissionsmitgliedern voll akzeptiert worden ist.

Wettbewerb ist grundsätzlich erwünscht, damit alle Programme besser werden. Von einer Demontage der nationalen Versorgung kann also keine Rede sein.

Schliesslich ist auch eingewendet worden, dass im Gegensatz zur Presse bei den elektronischen Medien ein staatliches Regalgut, das Fernmelderegale, beansprucht werde.

Regalgut ist jedoch nur die Transportart, nicht aber der Inhalt. Die Programmtätigkeit ist damit kein Regalgut nach unserem Recht. Wenn die Programmtätigkeit ein Regalgut wäre, würde sich ja ein neuer Verfassungsartikel überhaupt erübrigen. Es gibt also bloss ein technisches Regal, aber kein Programmregal. Damit wird die Programmtätigkeit zu einem Freiheitsrecht, sofern wir dies jetzt nicht verhindern. Soweit aber das technische Regalgut angesprochen ist, ergibt sich überhaupt keine andere Situation als im Bereiche der Presse. Auch sie nimmt einen öffentlichen Dienst sehr massgebend in Anspruch, nämlich die Beförderung der Zeitungen durch die PTT, ohne die die Zeitungen gar nicht existieren könnten. Diese Inanspruchnahme der PTT-Leistungen ist überdies besonders intensiv. Gemäss den Zahlen der Mediengesamtkonzeption vertrieben die PTT im Jahre 1980 1,1 Milliarden Zeitungen. Die PTT-Betriebe verlangten hierfür Taxen von 108 Millionen Franken und deckten selbst einen Fehlbetrag von über 162 Millionen Franken. Das Argument Regalgut hält also einer näheren Prüfung nicht stand. Es begründet keine Differenzierung zwischen Presse und elektronischen Medien. Wenn wir diese Einwände des Bundesrates hören, so haben wir schon das Gefühl, dass hier der Regalverwalter spricht, der nichts aus seinen Händen geben will.

Ich möchte Ihnen, Herr Bundesrat, dennoch zurufen: Geben Sie etwas mehr Medienfreiheit!

Müller-Aargau, Sprecher der Minderheit II: Mir geht es bei meinem Antrag nur um den Satz, der auf der Fahne aufgeführt ist, und weil es sich hier eigentlich um einen Systemwechsel handelt, gehe ich auf die Ausführungen von Herrn Schüle nicht ein. Ich habe im grossen und ganzen diesen Systemwechsel schon erklärt. Ich möchte nur noch auf einiges eingehen, was Herr Bremi provoziert hat.

Mit meinem Vorschlag möchte ich Ihnen empfehlen, dem Bund nicht nur die Möglichkeit zu geben, verschiedene Programmveranstalter mit dem Herstellen von Programmen zu betrauen, sondern ihn dazu zu verpflichten. Herr Bremi lehnt ab, den Wettbewerb zu dekretieren. Warum eigentlich? Damit würden Verwaltung und Parlament nur aufgefördert, Phantasie zu entwickeln. Ist das eigentlich verboten? In der ersten Woche haben wir in diesem Parlament sogar unter Kontingentinhabern eine Art Inselmarkt konstruiert und dekretiert. Dutzende von Modellen und Möglichkeiten bieten sich an. Eine Vielfalt von Wegen präsentiert uns allein schon das europäische Ausland. Wir könnten diese Wege kombinieren und variieren, ohne dass wir einen einzigen kopieren müssten. Ich denke nicht nur an grosse Staaten, sondern auch an mit der Schweiz durchaus vergleichbaren Staaten wie die Niederlande.

Mit der Ungewissheit im Detail, gemäss meinem Vorschlag, ist noch immer viel mehr gewonnen, als wenn wir nur das Bestehende regeln und für Neues fast keine Spalte mehr offenlassen. Wäre ich bössartig, würde ich behaupten, von der Rechtslage aus sei alles Bestehende nur ein langdauernder Versuchsbetrieb. Die vorher geäusserte Vorstellung, dass die bestehende Infrastruktur des Fernsehens zum Beispiel von mehreren Veranstaltern verwendet werden könnte, ist gar nicht so abwegig, wie es auf den ersten Blick erscheint. Von einer Unmöglichkeit, den Wettbewerb herzustellen, kann doch keine Rede sein. Wesentlich ist zum Beispiel nicht, ob zwei Veranstalter miteinander oder nacheinander senden werden. Schon diese Idee lockert unsere erstarrten und verkrusteten Vorstellungen. Wesentlich ist, dass zwei Veranstalter in eigener Regie und Verantwortung senden. Niemand will das Bestehende zerstören. Umorganisieren genügt. Gehen wir aber von den Konsumenten aus, so wird ihnen mehr geboten, wenn ihnen von mehreren Verantwortlichen Programme angeboten werden. Den Medienschaffenden würde zudem auch auf dem Sektor Fernsehen ein Arbeitsmarkt angeboten, den sie heute in der Schweiz vergeblich suchen.

Eine geteilte SRG würde auch die sprachlichen Minderheiten nicht schlechter bedienen, als dies heute der Fall ist. Das wäre nur eine Skizze. Das Bild wäre von uns allen zu

entwerfen und zu gestalten. Die vorgeschlagene Verfassungsgrundlage würde uns dazu auffordern, ja, uns sogar dazu verpflichten. Was ich Ihnen hier als Text präsentiere, entspricht dem Willen von 95 000 Petitionären. Ich fühle mich diesen Stimmbürgern verpflichtet und bitte Sie, der Minderheit II zuzustimmen.

M. Borel, porte-parole de la minorité III: J'ai l'honneur de défendre, à propos de l'alinéa 2, la proposition de la minorité III mais, auparavant, je voudrais m'exprimer au sujet des autres propositions.

Pour ce qui est de la teneur de cet alinéa 2, la commission se répartit en trois camps principaux. Dans le premier, on trouve la majorité de la commission, le Conseil fédéral et la minorité III, qui reprend l'essentiel de la proposition du gouvernement. Les minorités I et II, qui forment les deux autres camps, émettent des propositions qui relèvent d'une conception totalement différente. La minorité II propose d'imposer par la loi la multiplicité des organismes tant privés que publics de radio-télévision. Cela n'a guère de sens. On voit mal comment imposer par la loi la création d'une radio privée, serait-ce même une radio Migros. Il est donc des plus vraisemblables que la seule institution privée restera la SSR. On voit dès lors plus mal encore le Conseil fédéral créer, en vertu d'un mandat constitutionnel, une radio-TV publique destinée à concurrencer la SSR. Par conséquent, je vous invite à repousser la proposition de la minorité II.

De la minorité I, on pourrait commencer par dire qu'elle nous propose un article constitutionnel vide de contenu. Seule la radio-TV d'importance nationale devrait, selon elle, être de la compétence de la Confédération. Mais, à ma connaissance, un tel média n'existe pas. Nous avons une radio-TV romande, nous en avons une suisse alémanique, nous en avons une tessinoise. Même le Téléjournal est décentralisé. Admettons toutefois que les sociétés régionales soient considérées comme ayant une importance nationale au sens de la proposition de la minorité I. Il n'en reste pas moins que cette minorité veut laisser subsister la jungle actuelle dans le domaine des radios et télévisions locales. Je laisserai à d'autres le soin de mettre en évidence combien un tel laisser-faire aurait d'incidences sur la qualité de l'information.

Je mettrai en évidence un autre aspect. La minorité I estime que la concurrence, mieux que des directives fédérales, garantira l'équilibre de l'information et des programmes au niveau des radios et télévisions locales. Ce principe peut fort éventuellement être valable dans les agglomérations urbaines, mais, malgré ce que pensent certains, la Suisse n'est pas uniquement formée de Zurich, Berne, Bâle, Lausanne et Genève. Dans les autres régions, que ce soit Neuchâtel ou les Grisons, il n'y aura, selon toute vraisemblance, que peu de radios et de télévisions locales. C'est une raison suffisante pour les soumettre aux mêmes règles que la SSR. Notre constitution doit tenir compte des disparités qui existent entre les régions. C'est pourquoi je vous invite à repousser la proposition de la minorité I.

J'en arrive maintenant à la proposition de la minorité III. Elle participe de la même philosophie que celle de la majorité, mais ses auteurs estiment que le Conseil fédéral a trouvé une formulation qui sera plus facile à appliquer que celle de la majorité. La minorité III reprend en effet la proposition du Conseil fédéral, à une nuance près. Parlons tout d'abord de cette nuance. Dans la version du Conseil fédéral, la radio et la télévision reçoivent, entre autres missions, celle de «tenir compte des particularités du pays». Le Conseil des Etats a décidé d'ajouter: «et des besoins des cantons». On peut considérer cela comme une redondance, les cantons étant l'un des éléments de la diversité du pays. Mais ce n'est pas une raison pour créer sur ce point une divergence par rapport au texte du Conseil des Etats.

Il me paraît cependant indispensable d'en rester là et de ne pas donner suite à la proposition individuelle de Mme Aubry. Notre collègue estime qu'il ne suffit pas de citer les cantons et qu'il faudrait encore ajouter les régions. Pourquoi, dans ce cas, s'arrêter là et ne pas citer les communes, voire les

quartiers? Je vous recommande de rejeter sa proposition. Nous admettons que la radio et la télévision doivent tenir compte des besoins des cantons, mais nous tenons à préciser qu'il s'agit de tenir compte des besoins de l'ensemble des cantons, de chaque canton, et non des besoins ressentis par les gouvernements cantonaux. Nous ne voulons pas d'une radio-télévision qui soit la voix officielle du Conseil fédéral et de l'Assemblée fédérale, mais nous ne voulons pas non plus d'une radio-télévision qui soit au service des majorités qui gouvernent dans les cantons.

La minorité III et la majorité de la commission admettent que les hommes et les femmes de radio et de télévision font leur travail honnêtement, convenablement. Tous deux ont renoncé à utiliser le mot «objectivité», ce terme étant un idéal qui est, par définition, difficile à atteindre. On peut demander à la radio et à la télévision de s'efforcer à l'objectivité; on ne peut lui demander d'être invariablement objective, d'heure en heure et de minute en minute.

La majorité de la commission s'est efforcée de développer la proposition du Conseil fédéral. Cela ne nous paraît guère utile et nous vous proposons d'en revenir au texte du Conseil fédéral, cela pour quatre motifs principaux.

Premier motif. La majorité part du principe bien connu s'appliquant au journalisme, selon lequel le fait est sacré, le commentaire est libre. Or, comme tous les principes, celui-ci est difficile à appliquer et ne devrait donc pas figurer comme norme légale dans la constitution. Un seul exemple: très souvent, un journaliste ne dispose que d'informations fragmentaires et, pour donner une information cohérente, il est obligé de l'accompagner de commentaires. Par là même, il court le risque de déformer les faits, mais sans ce commentaire, l'exposé serait incompréhensible pour les auditeurs ou téléspectateurs. Il n'est dès lors pas normal qu'un journaliste encoure des reproches dans ce cas, pour autant qu'il ait fait «convenablement» son travail. Or, c'est ce que propose la majorité de la commission.

Deuxième motif. S'il n'avait que des effets déclamatoires, peu importerait que l'article constitutionnel soit adopté dans la version de la majorité ou dans celle de notre minorité; or, en principe, il y aura des lois d'application et une autorité chargée de vérifier cette application. C'est à la loi d'entrer dans les détails et non à la constitution. Nous ne devons pas figer les choses en étant trop précis au niveau constitutionnel.

Troisième motif. L'autorité indépendante de plainte devrait pouvoir être formée de juges ayant la compétence de se prononcer en toute indépendance et en toute sérénité. Leur seule tâche devrait être de juger si, dans un contexte donné, à un moment donné, telle ou telle radio ou télévision a fait convenablement son métier ou non. Pour asseoir au mieux l'indépendance de ce tribunal, il convient que le monde politique lui donne le moins possible de directives. Nous devons donc choisir la formulation la plus souple, celle du Conseil fédéral, que soutient notre minorité.

Quatrième et dernier motif. Comme beaucoup, j'estime que les gens de la radio et de la télévision, en Suisse, essaient de faire correctement leur métier. Bien sûr, ils ne réussissent pas toujours, mais qui atteint l'ensemble de ces objectifs? Surtout, le contenu d'une émission ne peut évidemment pas plaire à tout le monde, mais ce n'est pas une raison pour brandir une constitution bourrée de principes destinés à effaroucher les gens des médias électroniques. N'essayons pas de les influencer, nous n'obtiendrons ainsi qu'une radio-télévision insipide et des journalistes dévoués certes, mais sans intérêt. Nous ne devons demander qu'une chose aux gens de radio et de télévision, c'est de faire convenablement leur métier; à l'autorité de plainte de juger en toute indépendance. Pour toutes ces raisons, je vous invite à voter la proposition de la minorité III et à repousser les propositions des minorités I et II.

Mme Aubry: Ma proposition concerne uniquement la première phrase du texte de la majorité du Conseil des Etats à laquelle j'ai fait ajouter le mot «régions». Pourquoi ce mot? Parce que je constate qu'il existe des particularités et des

diversités propres à chacun de nos cantons. Prenons l'exemple tout d'abord des cantons bilingues: Berne, Fribourg, Valais. Là, on note déjà une différence de langues. Si l'on considère le cas du canton de Vaud, on s'aperçoit que les bords du lac avec son vignoble ne ressemblent aucunement au Gros-de-Vaud. Certes ici, la langue est la même, mais les mentalités et les coutumes diffèrent. N'oublions pas le canton de Neuchâtel, Haut et Bas; en l'occurrence, je m'étonne que M. Borel refuse ce mot de «région», lui qui devrait connaître les différences qui existent entre Neuchâtel et La Chaux-de-Fonds. Nous sommes régionalistes en Suisse et il faut savoir tenir compte de ces différences, savoir les mettre en valeur et ne pas chercher à niveler les particularités régionales. Il en va de la culture, des us et coutumes, du folklore, des costumes et du langage. Il est donc indispensable de ne pas oublier le concept de la région, il joue un rôle capital. Ne pas prendre en considération ces particularités, c'est contribuer à la centralisation et je m'y refuse. Je pense que vous êtes de mon avis sur ce point, c'est pourquoi je vous demande d'appuyer ma proposition.

Président: Das Wort hat Herr Petitpierre zur Begründung seines Antrages zu Absatz 3a.

M. Petitpierre: Il peut vous paraître un peu étrange que je vous entretienne maintenant de ma proposition concernant l'alinéa 3a. En fait ma proposition se présente comme une sorte de contre-projet à la proposition de la minorité I, c'est pourquoi j'interviens ici.

Je motiverai ma proposition de la façon suivante: tout d'abord, je constate que les radios et les télévisions locales ne sont pas idéalement intégrées – je crois qu'on peut le dire – dans le texte qui vous est soumis. Ensuite, la proposition de la minorité I traduit la volonté de faire apparaître l'idée que les grands diffuseurs doivent agir de façon équilibrée. Seulement cela revient aussi à admettre que les diffuseurs moins importants – qui pourraient être plus importants que les diffuseurs locaux mais qui n'auraient pas une importance nationale – ou même les diffuseurs locaux, sont alors laissés totalement de côté. Or, je ne crois que nous soyons à un point du développement où l'on puisse déjà traiter ces diffuseurs qui ne sont pas d'importance nationale, comme des éditeurs de journaux. D'autre part, la minorité I s'est exprimée à travers un texte qui n'est pas clair. En effet, on ne sait pas à qui se réfère le «Elles» de la deuxième phrase et ensuite on ignore si la libre conception des programmes est garantie à la radio et à la télévision d'importance nationale ou bien à toutes les radios et télévisions; enfin, à la fin de sa proposition, la minorité I se réfère au concept de la concurrence d'une façon qu'il est extrêmement difficile d'avoir précisé à l'esprit.

Pour ma part, je pense qu'il est juste de songer, en tout cas pour l'avenir, à introduire une certaine différenciation en la matière. Mais cela ne peut se faire dans un texte constitutionnel qui, par nature, se prête mal à une différenciation toute en finesse. Il faut faire intervenir le législateur qui peut être plus souple, qui est plus capable de s'adapter à l'évolution au cours des années.

Je vous explique mon texte en quelques mots. D'abord, vous aurez remarqué qu'il est à l'impératif, ce n'est pas une «Kann-Vorschrift». Le législateur doit intervenir afin qu'il soit possible de limiter, de restreindre l'application de l'alinéa 2 ou bien de la supprimer à propos de tout ce qui a trait aux diffuseurs locaux. Cela représente une tendance à traiter les diffuseurs locaux un peu comme l'on traite aujourd'hui la presse écrite, étant entendu qu'actuellement la multiplicité de ces diffuseurs n'est pas suffisante pour laisser de côté l'alinéa 2 ou pour limiter son application aux radios d'importance nationale. A mon avis, c'est le principal défaut de la proposition de la minorité I.

Je me suis référé d'autre part à l'alinéa 2 parce que je pense que, face à une radio de commune ou à une radio dépendant d'un groupe de communes, il ne sera pas possible d'admettre que l'indépendance par rapport aux pouvoirs

publics soit garantie dans un tel cas. Il faut donc avoir de nouveau la possibilité, le cas échéant, de faire des exceptions.

Je vous propose donc mon texte avec l'idée qu'il ouvre une porte: il permet, d'ici cinq ou dix ans, de procéder aux adaptations rendues nécessaires par une évolution qui est manifestement très rapide et dont, pour le moment, nous ne voyons pas exactement où elle va nous mener. Je crois néanmoins que ma proposition ne sacrifie absolument pas l'idée fondamentale qui est commune au texte du Conseil fédéral, à celui du Conseil des Etats et à celui de la majorité, mais qui est pour ainsi dire absente du texte de la minorité représentée par M. Schüle. C'est pourquoi je vous demande de suivre ma proposition.

Nebiker: Ich möchte zu den beiden Minderheitsanträgen I und III Stellung nehmen bzw. dagegen gewisse Argumente anführen.

Die Minderheit I (Schüle) will für die nationalen Radio- und Fernsehanstalten die Programmauflagen gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit geltend machen. Im lokalen und regionalen Bereich sollten Programmauflagen nur möglich sein, wenn der Wettbewerb nicht gegeben ist. Ich beantrage Ihnen, diesen Vorschlag abzulehnen, und zwar aus drei Gründen:

1. Wir sollten nicht ein besonderes Verfassungsrecht für die nationalen Sendeanstalten – gemeint ist natürlich die SRG – machen. Der Verfassungsartikel mit seinen Programmauflagen würde sonst zu einem Anti-SRG-Artikel. Die SRG würde also enger an die Kette genommen als andere Radio- und Fernsehanstalten. Ich bin der Meinung, dass der Radio- und Fernsehartikel für alle elektronischen Medien – unabhängig vom Veranstalter – die gleiche Bedeutung haben soll. Für die Presse gelten auch gleiche Rechte, ob es sich um Lokalpresse oder um nationale Presseerzeugnisse handelt. Die elektronischen Medien werden aber als Ganzes vom Verfassungsartikel von der Presse gesondert behandelt.

2. Die Antragsteller gemäss Kommissionsminderheit I sind der Meinung, dass Wettbewerb unter den Veranstaltern Programmauflagen erübrige. Eine Analogie also zur Pressefreiheit. Zu dieser Wettbewerbssituation ist zu bemerken, dass zwischen einzelnen Radio- und Fernsehstationen nie diese Vielfalt und nie dieser offene Wettbewerb sein kann, wie dies unter den Presseerzeugnissen der Fall ist. Bei der Presse kann ich unter Hunderten von verschiedenen Zeitungen und Zeitschriften auswählen. Bei Radio und Fernsehen allenfalls im Raume Zürich – deshalb kommt ja der Antrag auch aus dem Raume Zürich – zwischen zwei und drei Sendern. In der übrigen Schweiz müsste ich durch das ganze Land fahren und einen Sender nach dem anderen durchschalten, bis ich endlich eine Konkurrenzsituation hätte, die ähnlich der Presse ist. In der übrigen Schweiz stehen sich höchstens ein Lokalsender und ein SRG-Sender gegenüber. Echter Wettbewerb im Programmbereich findet auch bei Lokalsendern nicht statt. Die Programmauflagen – um die geht es hier namentlich – sind gemäss Antrag der Kommissionsmehrheit derart weit gefasst, dass sie auch den lokalen Sendern zugemutet werden können. Sie stellen keine Einschränkung von seriösem Journalismus dar. Eine sachgerechte Darstellung der Ereignisse muss auch vom lokalen Sender verlangt werden können. Und die angemessene Darstellung der Vielfalt der Meinungen ist gerade im lokalen Bereich von grosser Bedeutung. Allerdings hat sich dann diese Vielfalt der Meinungen auf diesen lokalen Bereich zu beziehen; denn im lokalen Bereich sollen ja die elektronischen Medien wie Lokalradio gerade zum Dialog beitragen.

Wenn man lokale und regionale Sender von Programmauflagen befreit, entfällt für diese praktisch die Grundlage für eine unabhängige Beschwerdeinstanz. Man hätte keine Beurteilungskriterien. Das Beschwerdeverfahren muss natürlich aber auch im lokalen Bereich möglich sein.

3. Programmauflagen auf Gesetzesstufe, wie sie die Kommissionsminderheit bei fehlendem Wettbewerb vorsieht, könnten sich aber auch negativ auf die Lokalsender auswir-

ken. Die gesetzlichen Vorschriften dürften nämlich kaum liberaler als bei den nationalen Sendern sein. Aber es bestünde durchaus die Möglichkeit, dass die Gesetze einschränkendere Bestimmungen enthielten, und damit würden die lokalen Sender von solchen gesetzlichen Vorschriften betroffen. Abgesehen davon, ist es äusserst schwierig, festzustellen, in welchem Moment die Gesetzgebung einzusetzen hat. In welchem Moment ist dieser Wettbewerb gegeben? Bei einem, zwei oder bei zehn Sendern? In welchem Moment wäre eine gesetzliche Vorschrift mit Programmauflagen gegeben?

Ausser diesen drei Gründen zur Ablehnung des Antrages der Kommissionsminderheit I noch einige Betrachtungen zum Programmauftrag und zu den Programmauflagen:

Ich bin der Meinung, dass die Beurteilungsinstanzen – also die unabhängige Beschwerdeinstanz zum Beispiel – die Programmauflagen ohnehin etwas anders beurteilen wird, je nachdem, ob es sich um einen nationalen Sender handelt oder um einen lokalen. Bei einem nationalen Sender sind die Beurteilungskriterien sicher strenger zu handhaben als bei einem lokalen Veranstalter. Beim nationalen Sender ist beispielsweise die Vielfalt der Meinungen grösser als im lokalen Bereich. Angemessenheit der Darstellung der Vielfalt der Meinungen bezieht sich auch auf den Veranstalter selbst. Er kann ja die Vielfalt nur im Rahmen seines Bereichs ausschöpfen. Bei einem nationalen Sender ist an die sachgerechte Darstellung der Ereignisse höhere Anforderungen zu stellen. Bei nationalen Anstalten erhalten ja die Nachrichten fast eine offizielle Bedeutung; bei einem lokalen Sender ist das weniger der Fall. Bei einem lokalen Sender besteht selbst in bezug auf das Kriterium der sachgerechten Darstellung etwas mehr Spielraum. Natürlich nicht in dem Sinne, dass Unwahrheiten präsentiert werden dürfen, sondern dass beispielsweise in der Auswahl der Nachrichten auf das angesprochene Publikum Rücksicht genommen wird. Soviel zu den Vorschlägen der Minderheit I.

Zur Minderheit III: Auch den Antrag der Minderheit III empfehle ich Ihnen zur Ablehnung. Wenn wir schon einen Programmauftrag und Programmauflagen in den Verfassungsartikel aufnehmen, müssen diese klar sein. Nur «angemessene Darstellungen der Vielfalt der Ereignisse und Ansichten», wie sie die Kommissionsminderheit III will – entsprechend dem ursprünglichen Vorschlag des Bundesrates –: das genügt nicht.

Bei den Bemessungskriterien ist deutlich zu unterscheiden zwischen Tatsachen einerseits und den Meinungen andererseits. Die Qualifikation der Angemessenheit ist sicher ausreichend und richtig im Zusammenhang mit der Vielfalt der Meinungen. Dies wird auch von der Kommissionsmehrheit so übernommen. Bei der Darstellung der Tatsachen, der Fakten, der Ereignisse, muss die Anforderung aber höher sein. Hier genügt nur die Wahrheit, die Richtigkeit der Darstellung. Der Zuhörer hat Anspruch auf eine richtige, sachgerechte Darstellung. Nur so kann er sich seine eigene Meinung bilden. «Angemessen» ist allzu vage, eine Darstellung mehr so dem Gefühl und der Spur nach, eine Darstellung, wie sie der Journalist, der Reporter selbst gibt; gemessen nach seinen eigenen Massstäben. Eine angemessene Darstellung der Ereignisse würde auch zuviel Spielraum für Manipulation bieten.

Mit der Angemessenheit der Darstellung der Ereignisse würde auch einer Beschwerdeinstanz die Grundlage für die Beurteilung weitgehend entzogen. Angemessen wäre zu vieles, sogar Aussagen, die nicht den Tatsachen entsprechen; es kommt zu sehr darauf an, welcher Massstab bei diesem «angemessen» angewendet wird.

Mit dem Ausdruck «sachgerecht» gemäss Kommissionsmehrheit will man Klarheit in bezug auf die Schilderung der Ereignisse. Die Ereignisse oder Dinge müssen wahrheitsgetreu präsentiert werden. Auch in der notwendigen Verkürzung muss man der Sache noch gerecht werden. Der Zuschauer muss den gleichen Eindruck von den Ereignissen erhalten, wie wenn er selbst dabei gewesen wäre. Nur so kann er seine Meinung vom richtigen Ansatzpunkt aus bilden. Eine sachgerechte Darstellung will der Sache gerecht

werden. Bei der Tatsachendarstellung kommt es nicht auf die Meinung des Journalisten an. Diese kommt ja bei der Vielfalt der Meinungen dann ohnehin zum Ausdruck. Eine sachgerechte Darstellung – Entschuldigung, dass ich immer «sachgerecht» sagen muss, aber wenn man davon spricht, muss man halt reden davon – verlangt vom Journalisten sehr viel. Vorerst journalistisches Können und Verantwortungsbewusstsein, eingehende Sachkenntnis, sorgfältiges Recherchieren und Erheben und schliesslich den Willen zur Objektivität bei der Darstellung, auch wenn der Journalist selbst vom Ereignis eine ganz andere Ansicht hat. Sachgerecht heisst nicht nüchtern, trocken oder ausgewogen; ausgewogen würde eine Proportionalität bedeuten. Das wäre eher sachlich. Ein Skandal ist also bei der Darstellung als Skandal darzustellen; aber etwas, was kein Skandal ist, darf nicht zum Skandal «emporstilisiert» werden. Die sachgerechte Darstellung bezieht sich auch auf die Auswahl unter der Vielfalt der Ereignisse. Alles, was passiert, kann natürlich nie geschildert werden. Eine sachgerechte Auswahl ist ebenfalls wichtig für die Meinungsbildung der Zuhörer.

Die Kommissionsmehrheit – der Präsident hat das erklärt – hat mit dem neuen Begriff «sachgerecht» den Begriff «objektiv» ersetzt. Allerdings ist objektiv nicht sehr weit von sachgerecht entfernt. Was sachgerecht ist, ist auch objektiv. Objektivität stellt noch mehr Anforderungen an den Journalisten selbst, weil sie eine besondere Haltung von ihm verlangt. Sachgerecht scheint deshalb im Zusammenhang mit einem Verfassungsartikel auch etwas konkreter zu sein. Unter der Objektivität (einem Fremdwort) versteht jeder etwas anderes. Die einen meinen, objektiv heisse einfach sachlich richtig, für andere ist aber Objektivität ein hoher ethischer Begriff, eine Eigenschaft, die nur angestrebt, aber nie erreicht werden könnte.

Die Formulierung «sachgerecht in der Darstellung der Ereignisse» sollte zu einem Konsens in bezug auf den Radio- und Fernsehartikel führen, und zwar nicht im Sinne eines Kompromisses, sondern im Sinne einer klareren Formulierung. Ich darf vielleicht hier Kollege Gerwig erwähnen – er ist ja ausserordentlich sachgerecht und sogar manchmal objektiv –, der mir erklärte, bei den letzten Beratungen über den Radio- und Fernsehartikel habe er den Antrag «sachgerecht statt objektiv» auch eingebracht. Also sachgerecht würde sogar für ihn akzeptabel sein. Ich danke ihm für diese Offenheit und auch für die Erklärung, dass «sachgerecht» – wenn ich es allzuoft verwende – ein adäquates Adjektiv im Zusammenhang mit der Darstellung der Ereignisse ist.

Auch die ehrenvolle Gilde der Medienschaffenden – sie haben allerdings schon weitgehend Feierabend; sie müssen nicht soviel arbeiten wie wir Milizparlamentarier – dürfte mit dem Begriff «sachgerecht» zurecht kommen. Es ist verständlich, dass einzelne von ihnen den Begriff «Objektivität» ablehnen, weil er in seiner idealistischen Form nicht erreichbar ist. «Sachgerecht» muss aber akzeptierbar sein. Der Medienschaffende kann nicht für sich beanspruchen, Dinge und Ereignisse unsachgerecht, also unwahr, darzustellen. Diesen Anspruch kann ein wirklich seriöser Journalist nicht stellen.

Ich beantrage Ihnen, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen und den Antrag der Minderheit III abzulehnen.

*Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen
Le débat sur cet objet est interrompu*

*Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr
La séance est levée à 19 h 30*

Elfte Sitzung – Onzième séance**Dienstag, 4. Oktober 1983, Vormittag****Mardi, 4 octobre 1983, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Eng

81.040

Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel)**Constitution fédérale****(article sur la radio et la télévision)**

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 1336 hiervoor – Voir page 1336 ci-devant

Art. 55bis Abs. 2 – Art. 55^{bis} al. 2

Fortsetzung – Suite

Gerwig: Im Namen der SP-Fraktion beantrage ich Ihnen, den Vorstoss Schüle abzulehnen. Ich habe bereits im Eintreten darüber gesprochen und kann heute die Akzente etwas anders setzen, weil ich ganz dem Votum von Herrn Nebiker beistimme, der gestern vieles gesagt hat. Herr Schüle will – auch wenn er es gestern anders gesagt hat – zweierlei Recht. Letztlich will das auch Herr Petitpierre, zurückhalten und sicher rechtsstaatlich. Herr Schüle will diese Veranstalter von nationaler Bedeutung (die SRG) völlig anders behandeln als alle anderen Sender; alle diese Privaten will er völlig frei lassen. Da kommt er an seiner Formulierung nicht vorbei, ob sie gross sind, ob sie klein sind, regional oder lokal; er hat nur noch die Schranken des Strafgesetzbuches und des Zivilgesetzbuches. Das heisst, weil Sie diese Auflagen von Ziffer 2 und 3 ablehnen, wünschen Sie *e contrario* nun ausdrücklich, dass die privaten Sender nicht sachgerecht sein müssen, sie müssen nichts Kulturelles tun, sie müssen keine Eigenheiten des Landes darlegen, sie müssen nicht «angemessen» sein. Das ist der Wortlaut Ihres Vorstosses, Herr Schüle, und da können Sie lange von neuen Medien sprechen, Videotex und was alles kommt. Wir stehen heute vor den Medien Radio und Fernsehen, und für diese ist dieser Text massgebend und meines Erachtens unerträglich, wenn Sie daran denken, dass die SRG dann die Verantwortung tragen muss für die Aufgaben unserer Demokratie, unserer Lebensgemeinschaft, die Information unserer Bürger und ihrer Bedürfnisse und der Verschiedenheit der Sprache, Kultur und Auffassung Rechnung tragen soll, nebst der klaren Vorschrift der Sachgerechtigkeit. Ich begreife nicht, was denn dieses verschiedene Recht will in unserer gleiches Recht verlangenden Verfassung. Wir sprechen jetzt noch nicht von der Zukunft, die wird vielleicht einmal anders sein, sondern von der Gegenwart, von dem, was wir jetzt haben.

Sie fordern diese Unterschiede, wie Sie in der «Neuen Zürcher Zeitung» geschrieben und auch gestern wiederholt haben, aufgrund Ihrer liberalen Grundhaltung, und Sie sagen, dass der Bund hier von der SRG Anleihen für die Formulierung gemacht hat. Wenn ich Herrn Prof. Usteri in den letzten Jahren gelesen habe, muss ich sagen, dass auch Sie wahrscheinlich ähnliche Anleihen, aber bei anderen Personen, gemacht haben. Das gibt es eben, und der Bund hat wahrscheinlich die SRG in ihren Richtlinien auch irgendwie gefördert. Sie verlangten mit Ihren Gesinnungsgenossen den freien Wettbewerb und die Aufhebung des sogenannten Monopols der SRG. Dieses Monopol ist jetzt aufgebrochen, und jetzt, da Sie den freien Wettbewerb haben,

beschränken Sie ihn auf die privaten Veranstalter, die Sie einigermaßen zu überblicken glauben, und geben alles, was staatspolitisch ist, den Medien der SRG. Ich habe Ihnen schon gestern gesagt: wenn schon Wettbewerb, dann ein offener, ehrlicher, gleichartiger; das ist unsere liberale Grundposition.

Sie haben vom Verhältnis Staat/Medien gesprochen. Ich glaube, der Staat muss das Recht haben, für alle eine gewisse Bandbreite von Verantwortung zu fordern. Ihr Antrag ist eigentlich eine Abdankung vor der echt verstandenen Aufgabe auch der privaten Medien. Glauben Sie im Ernst, dass die privaten Radiosender etwa in der Agglomeration Zürich, wo gegen eine Million oder mehr Zuhörer erfasst werden, nicht auch Aufgaben demokratischer und staatspolitischer Art übernehmen müssen? Trauen Sie diesen Sendern nicht zu, die gleichen Auflagen wie die SRG zu ertragen und vielleicht sogar ertragen zu wollen? Sollen diese Sender ungeachtet ihrer medienpolitischen Verantwortung nur gerade Hitparaden jeder Art, auch politische Hitparaden, berieselt von Werbung, vortragen dürfen? Wollen Sie denn nicht, dass diese Sender sachgerecht sind, dass sie Rücksicht nehmen müssen auf solche, die anders fühlen als vielleicht eine Mehrheit? Diese Frustration gegen die SRG sollte einfach nicht alleiniger Anstoss für Ihre Idee sein, vor allem auch nicht für die Zukunft. Langfristig werden diese privaten Sender nur bestehen können, wenn sie vielseitig und nicht einseitig informieren in jeder Beziehung, aber im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Dann können nämlich im freien Wettbewerb die Sender der Privaten und die nationalen Sender um die Gunst des Publikums kämpfen.

Ich habe im Eintreten dargelegt, wie wesentlich es ist, dass alle Medien gerade auf lokaler Ebene sich einer Fairness bedienen, sich ihrer Verantwortung bewusst sind, weil der lokale Rahmen viel verletzlicher ist als der nationale, da dort Menschen, Bürger, viel direkter miteinander wohnen und viel direkter betroffen sind als im nationalen Rahmen. Gerade dort müssten ja die vom Bundesrat vorgeschlagenen Auflagen besonders wichtig und richtig sein. Ein echter Vergleich zwischen privaten und nationalen Sendern ist nur dort möglich, wo diese echt im freien Wettbewerb miteinander kämpfen können. Fehler werden auf beiden Seiten gleich passieren, und für die Fehler soll auch gleich eingestanden werden.

Sehen Sie, Herr Schüle, natürlich muss nicht der kleinste Sender, der bewilligt wird, alle aufgeführten Auflagen berücksichtigen. Er muss das, und dies ist im Verfassungstext vorgeschrieben, angemessen tun im Rahmen seiner Möglichkeiten, im Rahmen seiner Zielsetzung, im Rahmen seiner geographischen Lage und seiner Grösse. Herr Bundesrat Schlumpf hat gesagt, wir hätten keinen punktuellen Programmauftrag. Der private Sender muss aufgrund der Auflagen etwas mehr tun als nur einseitig informieren. Ich glaube, auch die lokalen privaten Sender sind dazu da, Gegensätze unter den Hörern abzubauen in der Musik, in der Politik, überall. Ein privater Sender etwa kann Basel sagen, dass es noch Zürcher gibt, Deutschschweizern, dass es Romands und Tessiner gibt. Er kann subtil auch Minderheiten etwas bieten, jungen und alten Menschen, und so die Angemessenheit praktisch ausüben.

Deshalb wird die sozialdemokratische Fraktion nicht für die eine oder die andere Veranstaltergruppe sein, sondern für ein einheitliches Recht auf Verfassungsstufe, für alle gleich. Am Fehlen dieser Einheitlichkeit, glaube ich, krankt in gewissem Sinne auch der Antrag Petitpierre, so vermittelnd er gemeint ist. Ich glaube, dass er eigentlich im Wort «angemessen» schon enthalten ist. Es wird nötig sein in der Gesetzgebung, dass der Programmauftrag näher beschrieben wird. Das ist ja selbstverständlich. Aufgabe aller privaten und nationalen Sender wird es sein, in Angemessenheit und in Sachgerechtigkeit Aufgaben auch der nationalen demokratischen Bedürfnisse zu erfüllen: alle gleich, aber im Rahmen ihrer Möglichkeiten. Das Monopol ist jetzt aufgebrochen. Wir haben dagegen gekämpft. Die SRG ist in freiem Wettbewerb; deshalb sollte man auch Gleiches gleich behandeln.

Martignoni: Ich gestatte mir, hier zu Absatz 2 eine Frage zu stellen, die vielleicht später bei der Interpretation dieses Verfassungsartikels von einiger Bedeutung sein könnte. Schon im Vorfeld der Diskussionen über den Verfassungsartikel konzentrierte sich bekanntlich die Diskussion der direkt Beteiligten auf die Frage einer «angemessenen», «sachgerechten» oder «objektiven» Darstellung, die zu verlangen ist. Was mich dabei eigentlich am meisten beschäftigt, ist die Tatsache, dass man immer nur über die zweckmässigen Adjektive, selten aber über das Substantiv spricht. Mit dem Substantiv ist das Wort «Ereignisse» gemeint. Unsere nationalrätliche Kommission möchte die Ereignisse sachgerecht dargestellt wissen. Dass die Ansichten angemessen zum Ausdruck kommen sollen, ist unbestritten. Was versteht man denn eigentlich unter «Ereignis»? Ist die kritische Darstellung der Aktivität einer Institution ein Ereignis, oder ist es ein Tatbestand oder ein Sachverhalt? Ein Geranium ist kein Ereignis, sondern bestenfalls ein Tatbestand oder ein Sachverhalt. Ein Künstler kann dieses Geranium rot malen, obwohl es weiss ist, und der Interessierte kauft ihm dieses Bild ab, weil er glaubt, dass der Künstler eben ein rotes Geranium als Vorlage benutzt habe. Der Kunstbeflissene kennt ja das Original nicht. Was will ich damit sagen? Ob sachgerecht, objektiv, angemessen oder fair – zunächst sollten wir wissen, welche Art von Information eigentlich gemeint ist. Nach der Umschreibung in allgemeinen deutschen Wörterbüchern sind Ereignisse an keine Zeitdimensionen gebunden. Sie werden durch Registrierung in einen Zeitraum gestellt. Sie werden durch Registrierung an einen Zeitraum gebunden. Es sind im besonderen nicht alltägliche Geschehnisse. Von diesen nicht alltäglichen Geschehnissen leben insbesondere die elektronischen Medien, indem sie diese an die Hörer respektive an die Zuschauer vermitteln. Dass kriegerische Auseinandersetzungen, Konfrontationen, Staatsbesuche und allenfalls auch sportliche Wettkämpfe unter diese Kategorie fallen, ist unbestritten. Fallen beispielsweise aber auch Kassensturz-Sendungen unter den Begriff eines Ereignisses, das objektiv, sachgerecht, angemessen oder fair zu behandeln sei? Fällt mit anderen Worten auch die Darstellung der Wirtschaftstätigkeit einer international arbeitenden Unternehmung unter den Begriff «Ereignis» im Sinne des Verfassungsartikels? Diese Frage ist meines Erachtens nicht eindeutig beantwortet. (Siehe Vergleich mit dem Geranium.) Nach unserer Auffassung müssen auch derartige Sendungen von Radio und Fernsehen, die eigenwillige Aussagen enthalten, der Anforderung der Fairness genügen. Wenn die Begriffsbestimmung des Substantivs «Ereignis» klar ist, verliert die Auseinandersetzung um die Adjektive «sachgerecht», «objektiv», «angemessen» die Schärfe, die sie gelegentlich auszeichnete. Wenn das Wort «Ereignisse» in diesem erweiterten Rahmen gedacht ist, kann ich mich dem Antrag unserer Kommission anschliessen. Es wäre aber wichtig zu wissen, wie Bundesrat und Kommission diese Auslegung beurteilen. Im übrigen darf ich nur empfehlen, nicht wieder in den alten verhängnisvollen Fehler zu verfallen, den Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen hoffnungslos zu überladen.

Zbinden: Ich möchte hier die Stellungnahme der CVP zu den verschiedenen Anträgen darlegen. Ich habe gestern die Beschwerdeinstanz als das Herzstück des Artikels bezeichnet, und ich würde diesen Programmauftrag hier als Nierenstück bezeichnen, weil er ausscheidet. Wie soll nun dieses Nierenstück aussehen, wie soll der Programmauftrag lauten? Ich unterscheide hier zwei Kriterien: die subjektiven Ansichten und die objektiv feststellbaren Ereignisse. Wie sollen die Ansichten zum Ausdruck gebracht werden? Das Erfordernis der Vielfalt kann sich unseres Erachtens nicht auf Ereignisse, sondern nur auf die zum Ausdruck zu bringenden Ansichten beziehen. Man kann in diesem Zusammenhang schwerlich von einer Vielfalt der Ereignisse sprechen. Hier genügt das Erfordernis der angemessenen Berücksichtigung. Der erste Auftrag an Radio und Fernsehen heisst also: «Die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen.»

Die Kriterien der Objektivität gemäss Ständerat oder der Sachgerechtigkeit gemäss Nationalratskommission können sich nicht auf die Ansichten beziehen. Es ist hier ein untaugliches Kriterium. Wie sind die Ereignisse darzustellen? Hier ist die CVP-Fraktion davon überzeugt, dass man von objektiver oder sachgerechter Darstellung der Ereignisse sprechen kann. Man kann mit Fug verlangen, dass die Ereignisse wahrheitsgetreu, der Wirklichkeit entsprechend darzustellen sind. Unsere Überzeugung ist es hingegen, dass objektiv und sachgerecht dem Inhalte nach gleichwertig sind. Die Berichterstattung soll beispielsweise der Sache gerecht werden. Objektiv, sachgerecht – objectif, rapporteur d'une manière fidèle – sind unseres Erachtens ein- und dasselbe, sonst soll mir einer nicht nur mit dem Duden in der Hand, sondern auch anhand des gesunden Menschenverstandes den Unterschied zwischen objektiv und sachgerecht erklären. Was wir erwarten, ist wahrheitsgetreue Darstellung der Ereignisse. Lassen wir also ohne Bedenken das Reizwort «objektiv» fallen und verwenden wir als Kriterium für die Darstellung der Ereignisse den Ausdruck «sachgerecht». Er wird dann wie jeder andere Verfassungsausdruck durch die Zeitumstände und durch die Gerichtspraxis näher interpretiert. Streiten wir also nicht um des Kaisers Bart. Der zweite Programmauftrag müsste also lauten: «Die Ereignisse sachgerecht darstellen.»

Zu den Minderheitsanträgen, zunächst zum Antrag der Minderheit I (Schüle): Wir sind der Auffassung, dass wir sowohl für nationale wie auch für lokale Veranstalter gleiche Ansprüche stellen müssen. Es geht nicht an, dass man für ein nationales Programm wesentlich schärfere Massnahmen verlangt und Ansprüche stellt als für lokale Programme. Es geht nicht an, hier völlig ungleiche Wettbewerbsstellungen zu schaffen. Es ist nun einmal so, dass es wesentlich leichter ist, ein lokales Radio zu beherrschen; dort ist dann der Missbrauch der Konzession viel leichter zu bewerkstelligen.

Ich glaube auch nicht, dass der Vermittlungsantrag Petipierre die notwendige Klärung bringt. Wenn der Bundesrat die Variante der Mehrheit interpretiert und sagt, dieser Programmauftrag sei ohnehin nicht für jeden Veranstalter in genau gleichem Ausmasse anwendbar, so gibt diese Interpretation für die künftige Anwendung des Artikel eine gewisse Leitplanke. Natürlich sind nicht für jedes Lokalradio die Aufträge «kulturelle Entfaltung», «Unterhaltung», «Bedürfnisse der Kantone» gleich wichtig wie für ein nationales Programm. Was wir aber von diesen auch verlangen, das ist der Auftrag, die Ereignisse sachgerecht darzustellen und die Vielfalt der Ansichten in dieser Region angemessen zum Ausdruck zu bringen. Diese beiden letzten Programmaufträge gelten meines Erachtens auch für die lokalen Veranstalter.

Zur Minderheit II, vertreten durch Herrn Müller: Ich habe gestern den Ausdruck Anti-SRG-Artikel verwendet. Man gewinnt diesen Eindruck, wenn Sie zwingend auf nationaler Ebene eine weitere oder mehrere Institutionen verlangen. Wir müssen uns dann konkret fragen: Ist es möglich? Ist es finanziell tragbar? Genügen uns für unsere Bedürfnisse die drei regionalen Programme, die drei Sprachprogramme nicht? Wettbewerb im Medienwesen ja, aber wir dürfen damit Bestehendes und auch Bewährtes nicht kaputt machen. Das sind die Auffassungen der CVP zu diesen wichtigsten Anträgen.

Wir bitten Sie, der Mehrheit zuzustimmen und die Minderheitsanträge abzulehnen.

Ott: Auch ich spreche zu den zentralen Begriffen: objektiv, sachgerecht, angemessen, ausgewogen.

Mit der Objektivität ist es so eine Sache. Entweder nimmt man den Begriff so ungefähr, unpräzise, und dann gibt er nicht viel her. Er kann höchstens die Unsicherheit erwecken, er sei eventuell doch sehr strikt und präzise gemeint. Strikt und präzise gemeint aber bedeutet Objektivität, dass die Aussagen des Sprechenden oder Schreibenden Subjekts völlig mit dem objektiven Sachverhalt übereinstimmen. Dies aber ist – ich möchte sagen: philosophisch – eine Unmöglich-

lichkeit. Man weiss das schon lange. Weil nämlich jedes Subjekt, jeder Mensch die Welt, die Ereignisse wieder anders erlebt.

Es ist auch nicht einmal sinnvoll zu sagen, die vollkommene Objektivität sei zwar nicht erreichbar, aber doch ein stets anzustrebendes Ziel. Ich meine: die vollkommene Objektivität ist kein erstrebenswertes Ziel, weil nämlich jeder Mensch (jede Gruppe, jede Kultur) seine eigene, besondere Perspektive hat. Und diese Vielfalt der Perspektiven macht gerade den Reichtum des Lebens aus, der nicht zugunsten einer vollkommen objektiven Einheitsperspektive preisgegeben werden soll und zum Glück auch gar nicht preisgegeben werden kann. Darum ist die wirkliche, die vollkommene Objektivität weder ein wünschbares noch überhaupt ein mögliches Ziel.

Nun hat gestern spät Herr Kollege Nebiker hier noch in überzeugender Weise die Formulierung der Kommissionsmehrheit gegenüber jener des Ständerates verteidigt. In der Tat ist die Formulierung der Kommissionsmehrheit mit dem neu eingeführten Begriff «sachgerecht» besser als die Fassung des Ständerates. Dass man Ereignisse, Zusammenhänge sachgerecht oder unsachgerecht darstellen kann, leuchtet ein. Man kann Proportionen verzerren, sei es willentlich oder aus Unkenntnis. Um ein konkretes und ziemlich aktuelles Beispiel zu geben: Die Darstellung der UNO in den Schweizer Massenmedien ist oft in erschreckendem Masse unsachgerecht, auch wenn die Details objektiv stimmen. Aber man verzerrt die Proportionen: das weniger Wichtige wird gelegentlich wichtig gemacht, und das eigentlich Wichtige wird verschwiegen oder kommt überhaupt nicht zur Erscheinung. Dennoch kann ich der Verteidigung der Mehrheitsformulierung durch Herrn Nebiker nicht auf der ganzen Linie zustimmen und folge darum der Kommissionsminderheit III, wie sie hier durch Herrn Kollege Borel vertreten worden ist.

Es wurde gestern mehrfach zitiert, Tatsachen seien heilig, die Meinungen aber, die Interpretationen seien frei. Das lässt sich nicht durchführen, denn man kann nicht so scharf trennen zwischen Meinungen oder Interpretationen und Fakten; auch die Auswahl der Tatsachen, die man bringt – und man kann ja nie alle Tatsachen bringen – ist schon das Ergebnis einer bestimmten Sicht, einer bestimmten Interpretation.

Wenn Herr Nebiker sagte, der Zuhörer/Zuschauer solle durch die Berichterstattung einen Eindruck gewinnen, wie wenn er selbst dabei gewesen wäre, so glaube ich, dass das doch nicht durchführbar ist, denn auch jene, die selber dabei gewesen sind, erleben die Ereignisse unterschiedlich. Wenn Herr Nebiker hier sagte, dass, wenn etwas ein Skandal sei, es dann auch als Skandal dargestellt werden solle, und dass etwas, das kein Skandal sei, nicht als Skandal aufgebaut werden solle, dann ist das in der Intention natürlich lobenswert und richtig, aber im letzten doch fragwürdig, denn der eine Beobachter empfindet etwas als Skandal, was ein anderer Beobachter, der auch dabei gewesen ist und genau so vernünftig urteilt, zwar unerfreulich findet, aber nicht gerade skandalös.

Das Wort «ausgewogen», das wieder in die Diskussion gebracht worden ist, mag gut gemeint sein, aber ist unglücklich gewählt, denn es impliziert, dass der Berichterstatte, der ja meistens mit dem Kommentator in Personalunion steht, eigentlich überhaupt keine Stellung beziehen darf, denn damit würde er das Gleichgewicht stören. In der Kommission ist, wie Sie hörten, auch das Wort «fair» diskutiert worden. Das wäre vielleicht das beste, aber es ist englisch und gehört nicht ins Vokabular der schweizerischen Verfassungssprache.

Im Grunde ist beides, Berichterstattung und Beurteilung, immer eine Frage des Masses, des rechten Augenmasses. Und dies spricht für das Wort «angemessen», wie es denn auch der Fassung der Kommissionsminderheit III und des Bundesrates entspricht.

M. Barchi: Je développe brièvement les raisons pour lesquelles je ne peux pas adhérer à la proposition de

M. Schüle. Premièrement, au niveau de la constitution, il est impossible d'établir une différence entre les diffuseurs nationaux et les diffuseurs locaux. En tout cas, le texte présenté par M. Schüle est très vague, imprécis et il ouvre la porte à toutes sortes d'interprétations arbitraires. Deuxièmement, la comparaison faite par M. Schüle entre les diffuseurs électroniques et la presse n'est pas adéquate. Les journaux s'achètent quotidiennement par exemplaire, alors que le poste électronique est un investissement engagé une fois pour toutes. L'information par l'intermédiaire d'un poste électronique s'obtient en poussant un bouton et s'adresse automatiquement à plusieurs personnes qui peuvent être, par exemple, dans une salle. Troisièmement, la comparaison entre la concession pour la diffusion des médias électroniques et les facilités de prix offertes pour le transport par les PTT ou les CFF est incorrecte. Il s'agit de deux notions totalement différentes.

Par contre, j'appuie la proposition de M. Petitpierre qui est acceptable, même souhaitable. Elle fixe au législateur un mandat pour l'avenir, pour le jour où les diffuseurs électroniques seront tellement nombreux qu'il sera possible de considérer ces médias sur le même plan que la presse. La proposition de M. Petitpierre ne prévoit rien d'absolu, elle est souple et offre la possibilité de prendre en considération tous les aspects, de prévoir des exceptions partielles ou aucune.

Koller Arnold, Berichterstatte: Kurz eine Stellungnahme der Mehrheit der Kommission zu den verschiedenen Minderheitsanträgen. Zuerst zur Minderheit I, begründet von Herrn Schüle. In bezug auf die Ordnung von Radio und Fernsehen mit nationaler Bedeutung stimmt der Antrag der Minderheit I mit dem der Mehrheit überein. Dagegen möchte die Minderheit I den Veranstaltern von lokalem und regionalem Radio und Fernsehen und von besonderen Rundfunkdiensten Freiheit gewährleisten. Die Gesetzgebung könnte dann nur ausnahmsweise, insoweit Wettbewerb nicht gegeben ist, Programmauflagen vorsehen. Die erste Frage, welche dieser Antrag meines Erachtens stellt, ist, welche Freiheit dem Veranstalter eigentlich gewährleistet sein soll. Nach der systematischen Einordnung dachte ich an die Freiheit von Programmauflagen nach Absatz 2. Bei der Begründung des Antrages von Herrn Schüle bin ich jedoch stutzig geworden, als er, wenn ich das richtig gehört habe, von der Freiheit sprach, aus der sich ein Anspruch auf eine Konzession ergebe. Soll also damit auch der Entscheid über die Struktur von Radio und Fernsehen wenigstens auf lokaler und regionaler Ebene vorweggenommen werden? Dass aber ein Anspruch auf eine Konzession für Veranstalter von lokalem und regionalem Radio und Fernsehen schon aus rein technischen Gründen – beschränkte Frequenzzahl und beschränkte Übertragungseinrichtungen – sehr problematisch wäre, versteht sich von selbst. Aber selbst wenn man die Freiheit der Veranstalter von lokalem und regionalem Radio und Fernsehen nur auf die Programmauflagen bezieht, setzt dieser Antrag implizit voraus, dass künftig beim lokalen und regionalen Radio und Fernsehen der Wettbewerb das Normale wäre, so dass ähnlich wie bei der Presse auf jede Programmauflage verzichtet werden könnte.

Nun scheint es der Mehrheit der Kommission aber sehr unwahrscheinlich, dass in Zukunft beim lokalen und regionalen Radio und Fernsehen echte Konkurrenz die normale Struktur sein werde, von welcher der Verfassungsgeber ausgehen kann. Beim Fernsehen dürfte das schon wegen der hohen Kosten nicht zutreffen, und beim Radio höchstens in wenigen Agglomerationsgebieten möglich sein, wobei aber auch dort noch viel von der künftigen Finanzierung abhängen wird. Dabei sieht die Kommission durch den neuen Absatz 3bis aber ausdrücklich die Möglichkeit von Werbebeschränkungen vor allem zugunsten der Presse vor. Selbst beim lokalen Radio wird daher echte Konkurrenz eher die Ausnahme als die Regel sein. Es erscheint mir nun aber vor allem inkonsequent und unerwünscht präjudizierend, wenn wir im Grunde ein Folgeproblem, wie es die Befreiung von Programmauflagen darstellt, in der Verfas-

sung festschreiben, die Grundprobleme der Struktur von lokalem und regionalem Radio und Fernsehen und vor allem auch deren Finanzierung in der Verfassung aber noch offen lassen.

Mit einer solchen Methode sind für diese beiden Grundfragen die Lösungen entweder weitgehend präjudiziert oder Widersprüchlichkeiten in der Ausführungsgesetzgebung geradezu vorprogrammiert. Dazu wurde in der Kommission wohl zu Recht auf die Gefahr von Wettbewerbsverfälschungen hingewiesen, wenn das nationale Radio und Fernsehen einen Leistungsauftrag erfüllen muss, die lokalen und regionalen Veranstalter aber anbieten können, was ihnen passt. Schliesslich ist nochmals zu betonen, dass auch der Antrag vom Bundesrat und Mehrheit differenzierte Programmauflagen durchaus erlaubt, weil der Leistungsauftrag wie gesagt nicht vom einzelnen Veranstalter, sondern nur vom Gesamtsystem von Radio und Fernsehen zu erfüllen ist.

Die Kommission empfiehlt Ihnen daher mit 16 zu 10 Stimmen die Ablehnung des Antrages der Minderheit I.

Der Antrag von Herrn Petitpierre, welcher der Kommission nicht vorlag, überlässt die Entscheidung über die Befreiung von Programmauflagen, offenbar aber auch über die Unabhängigkeit und die Programmgestaltungsfreiheit, dem Gesetzgeber. Ich frage mich, ob dies nicht übers Ziel hinaus-schiesst und beispielsweise die Lösung der schwierigen Frage der inneren Medienfreiheit gefährlich präjudizieren könnte. In bezug auf Absatz 2 «Befreiung von Programmauflagen» frage ich mich, ob nicht auch hier eine Strukturfrage implizit präjudiziert wird, denn sonst müsste es eigentlich heissen: Das Gesetz bestimmt, ob und in welchem Umfang die Veranstalter lokaler Radio- und Fernsehsendungen den Bestimmungen des Absatzes 2 nicht unterworfen sind. Ich glaube daher, wenn wir die künftige Struktur von Radio und Fernsehen in keiner Weise präjudizieren wollen, halten wir am besten an der Fassung von Bundesrat und Kommissionmehrheit fest, die ja Differenzierungen durchaus zulässt.

Zum Antrag der Minderheit II, die hier von Herrn Müller-Aergau begründet worden ist. Dieser Antrag ist insofern klar, als er im Unterschied zu den bereits behandelten Anträgen die Frage der künftigen Struktur von Radio und Fernsehen bereits auf Verfassungsebene verpflichtend vorschreiben möchte, indem er den Bund verpflichtet, mehrere Institutionen mit Radio- und Fernsehen zu betrauen. Die Kommission fragt sich jedoch, ob die Präjudizierung der Strukturfrage auf Verfassungsebene richtig sei. Denn auch hier wird natürlich wiederum die Frage der Finanzierung ganz entscheidend. Wird die Finanzierung beispielsweise nach wie vor über Gebühren erfolgen, dann fragt es sich, ob ein solches System, das hier verfassungsrechtlich vorgeschrieben wird, überhaupt mit den verfügbaren Finanzen realisiert werden kann. Die Kommission empfiehlt Ihnen daher mit 19 zu 3 Stimmen die Ablehnung dieses Antrages, weil wir es nicht für richtig halten, etwas vorzuschreiben, was sich nachher bei der Ausführungsgesetzgebung als schwer oder überhaupt nicht realisierbar erweisen könnte.

Zum Antrag der Minderheit III von Herrn Borel: Die Minderheit III möchte wieder auf den ursprünglichen Formulierungsvorschlag des Bundesrates zurückgreifen, also in bezug auf die Darstellung der Tatsachen und Meinungen lediglich das Kriterium der Angemessenheit vorschreiben. Die Mehrheit der Kommission ist der Meinung, dass der Ausdruck «angemessen» einfach zu vage ist, er gibt für die Rechtsanwendungsorgane (Beschwerdeinstanz und Bundesgericht) nichts oder zuwenig her. Hierin liegt ja der entscheidende Vorteil des Vorschlages der Kommissionmehrheit, dass die wichtige Unterscheidung zwischen Fakten und Meinungen eingeführt wird, eine Unterscheidung, die zweifellos justiziabel ist. Der Mehrheitsvorschlag der Kommission hat gegenüber der Fassung des Ständerates sodann den eminenten Vorteil, dass er «objektiv», ein nie ganz erreichbares Ideal, vermeidet und stattdessen gleichsam die Einhaltung der Handwerksregeln eines guten Journalismus vorschreibt. Meines Wissens ist Herr Nebiker, der diesen Vorschlag eingebracht hat, kein gelernter Jurist.

Aber Herr Nebiker muss offenbar ein juristisches Naturtalent sein; denn er hat genau das gemacht, was schon die alten Römer unter anderem als das Wesen der Jurisprudenz erklärt haben, nämlich die Kunst zu unterscheiden.

Eine wichtige Frage hat sodann noch Herr Martignoni aufgeworfen. Er hat zu Recht gefragt, ob der Ausdruck «Ereignisse» nicht zu eng sei. Wir in der Kommission sind davon ausgegangen, dass das Wort «Ereignis» hier nicht in einem engen Sinn, als besonderes Ereignis, zu verstehen ist, sondern dass «Ereignis» hier vielleicht ein allzu medienbezogenes Wort ist für den anvisierten Tatbestand der Fakten ganz allgemein. Ich glaube, das ergibt sich aber bei einer systematischen Interpretation in Zusammenhang mit Satz 1 von Absatz 2 fast zwingend; denn dort wird ja gesagt, Aufgabe von Radio und Fernsehen sei die kulturelle Entfaltung, die selbständige Meinungsbildung, die Unterhaltung. Wenn man nun den zweiten Satz in den Rahmen dieses umfassenden Auftrages hineinstellt, ergibt sich, dass «Ereignis» hier eindeutig im weiteren Sinn, also die ganze Realität erfassend, wozu auch unsere Institutionen gehören, zu verstehen ist.

Es verbleibt noch der Antrag Aubry. Frau Aubry möchte im ersten Satz von Absatz 2 auch noch die Regionen ausdrücklich aufgeführt haben. Die Kommission hat dagegen Bedenken, weil damit der Eindruck einer abschliessenden Aufzählung erweckt werden könnte, und das ist ja ausdrücklich nicht die Meinung. Das Anliegen von Frau Aubry ist im Begriff der Eigenheiten des Landes schon inbegriffen. Man hat lediglich eine Ausnahme gemacht, indem man die Bedürfnisse der Kantone ausdrücklich aufgeführt hat, weil uns die Kantone als eine besonders wichtige Eigenheit unseres Landes erscheinen, so dass sich eine ausdrückliche Erwähnung lohnt.

Aus diesem Grunde empfiehlt Ihnen die Mehrheit der Kommission die Ablehnung des Antrages Aubry.

M. Coutau, rapporteur: Les propositions des minorités I, II et l'amendement Petitpierre concernent les problèmes de structures qui devront être réglés essentiellement au cours de l'élaboration de la législation d'exécution de cet article constitutionnel. Cet article a voulu, délibérément, renvoyer la solution de ces problèmes-là à la législation ultérieure. Il s'agira notamment à ce moment-là de dire comment les différents diffuseurs se situeront les uns par rapport aux autres, cela pour autant qu'il y en ait plusieurs. C'est intentionnellement que l'article constitutionnel que nous vous présentons ne règle pas ces problèmes, mais il reste ouvert à toutes les solutions possibles.

A cet égard, je ne peux que répéter, une fois encore, ce que j'ai eu l'occasion de dire hier à plusieurs reprises: il ne faut pas comprendre le début de cette phrase de l'alinéa 2 au sens restrictif des mots «radio et télévision». La radio et la télévision ne doivent pas s'entendre ici comme diffuseurs individuels mais représenter un terme générique qui doit, dans l'ensemble, satisfaire au mandat fixé à l'alinéa 2.

C'est la raison pour laquelle rien n'empêche, dans le texte que nous avons sous les yeux, d'avoir des concessions qui pourront différer les uns des autres selon l'étendue du champ de diffusion des divers diffuseurs, selon la spécificité de leurs programmes, de leurs auditoires ou d'autres critères encore. Dans ces conditions, les propositions de la minorité I et de la minorité II, de même que l'amendement Petitpierre, ne sont pas indispensables. On pourra tenir compte des préoccupations de leurs auteurs, même sans les insérer expressément dans le texte tel qu'il nous est présenté.

D'autre part, on ne peut partager entièrement l'idée – du moins c'est le point de vue de la majorité de la commission – de M. Schüle lorsqu'il propose d'éliminer éventuellement tout mandat de programme. Car, dans ce cas, il ne serait plus possible de demander à une autorité de plainte de se prononcer pour établir si ce mandat de programme est respecté ou non. Par conséquent, on mettrait en péril l'institution même de l'autorité de plainte que nous avons par ailleurs voulu mettre sur pied.

La concurrence est aussi une notion difficile à cerner. Qui déterminera si, dans telle ou telle région, les diffuseurs sont en concurrence les uns contre les autres? Comment trouver les critères qui permettront de juger de cet état de concurrence dans ces régions?

Enfin, pour ma part, je partage les réserves exprimées par M. Barchi tout à l'heure par rapport à cette analogie entre la presse écrite, d'une part, et la radio et la télévision locales, d'autre part. Il y a là des différences, elles tiennent aux modes de communication, à la technique et je crois qu'on ne peut pas parler d'une analogie convaincante à cet égard. Une fois encore – et je m'exprime ici aussi bien à l'égard de la minorité I et de la minorité II que de l'amendement de M. Petitpierre – il convient d'abord de régler les problèmes fondamentaux, tels qu'ils sont présentés dans cet article, puis viendront les problèmes de structures qui restent ouverts à l'heure actuelle et qui pourront être examinés en temps voulu lors de l'adoption de la législation. Ce que je viens de dire vaut en particulier pour M. Müller-Argov. Toutefois ce dernier demande quelque chose de plus précis encore. Il demande l'obligation, dès maintenant, de prévoir plusieurs diffuseurs. Là se pose le problème essentiel du financement. Qui paiera et comment paiera-t-on cette multiplicité obligatoire de diffuseurs? On peut douter qu'il soit possible d'envisager une répartition du produit actuel de la taxe qui est allouée à la SSR entre plusieurs diffuseurs. On ne voit pas très bien comment celle-ci pourrait accepter de voir réduire le produit de cette taxe qui lui échoit pour financer un diffuseur concurrent. Ou alors, il faudrait augmenter la taxe. Est-ce que, à l'heure actuelle, on trouverait dans ce pays quelqu'un qui pourrait présenter, proposer et faire accepter une augmentation importante du montant de la taxe? Je ne le crois pas.

Pour ce qui est de la minorité I, nous avons repoussé sa proposition par 16 voix contre 10. Quant à la proposition de la minorité II, nous l'avons également rejetée par 19 voix contre 3.

J'en viens à la minorité III de M. Borel. Celui-ci revient à la formule du Conseil fédéral, mais il admet l'adjonction faite par le Conseil des Etats et la référence aux besoins des cantons. Je précise que la commission partage l'interprétation que M. Borel a donnée de cette adjonction. Il ne s'agit pas d'un complément du mandat de programme, il s'agit d'une précision car il est évident que les besoins des cantons sont compris dans l'expression «particularités du pays».

En ce qui concerne le vocabulaire, nous avons longtemps réfléchi, et je crois, comme je l'ai déjà dit hier, que le terme n'est pas aussi important que certains veulent le penser. Pour ma part, je vois dans cette terminologie «sachgerecht» une formule infiniment plus précise, plus concrète, qui permet une appréciation juridique matérielle, alors que «convenablement» est une notion trop vague, trop floue. Nous avons eu je crois le mérite d'éviter ce torchon rouge que constitue, aux yeux de certains, ce terme d'«objectivité» et je pense que, finalement, nous avons trouvé une solution qui, même si elle n'est pas très élégante du point de vue de la forme, correspond du moins à l'idée que nous avons, solution qui demande essentiellement que les producteurs, les créateurs de programmes respectent une certaine déontologie journalistique et d'information.

Quant à l'amendement de Mme Aubry, là encore, il est essentiellement compris dans l'expression «particularités du pays» que les diffuseurs doivent respecter. Je ne crois pas que cette référence aux régions apporte un élément de précision supplémentaire important et concret.

Pour l'amendement Petitpierre, j'en ai dit l'essentiel. Il est plus modéré, plus juridique, plus constitutionnel en quelque sorte que l'amendement de la minorité I. Le reproche qu'on peut lui faire est d'anticiper sur cette législation qui devra régler ultérieurement ces problèmes de structures. Telles sont les conclusions de la commission et je vous recommande de les suivre.

Bundesrat Schlumpf: Der Bundesrat ist damit einverstanden, die Fassung von Absatz 2 so zu modifizieren, wie das die Kommissionmehrheit vorschlägt. Er lehnt aber den Antrag der Kommissionsminderheit I, eine Aufspaltung nach Veranstaltern vorzunehmen, aus den bereits von den Herren Kommissionsreferenten dargelegten Gründen ab.

Zum Wettbewerb: Herr Schüle hat in einem abschliessenden Appell den Wettbewerb angesprochen und gesagt: Herr Schlumpf, geben Sie den Medien Wettbewerb! Das wollen wir, Herr Schüle. Wir haben ja wesentliche Schritte in dieser Richtung getan. Aber wir wollen einen echten, nicht einen hinkenden Wettbewerb. Wenn wir eine Wettbewerbsordnung verfassungsmässig abstützen würden, welche nach Veranstaltern unterscheidet, dann wäre das etwa so, wie wenn zu einem Lauf ein Läufer mit schwer gepacktem Rucksack antreten und der andere völlig unbeschwert in den Kampf ziehen könnte; denn die SRG oder andere nationale und sprachregionale Veranstalter hätten ja dann den Leistungsauftrag im Rucksack zu erfüllen, die lokalen, regionalen Veranstalter nach diesem Antrag dagegen nicht. Das bewirkte sowohl in bezug auf die Programmpflichten, also den Leistungsauftrag im engeren Sinne, wie auch insbesondere in bezug auf das Fehlen von Beschränkungen für den Wettbewerb und damit die Finanzierungsmöglichkeiten eine ausserordentliche Verzerrung der Wettbewerbssituation. Man müsste sagen, dass wir vom Extrem der Quasi-Monopolstellung, wie wir sie bis jetzt hatten, ins andere Extrem fallen würden. In der Tat müsste durch eine derartige Ordnung auch das Versorgungsgefälle in unserem Lande vergrössert werden; denn es ist selbstverständlich, dass die freien Veranstalter, also die dem Absatz 2 nicht unterstellten Veranstalter, wenn sie auch in bezug auf die Werbung keinen Beschränkungen unterliegen, soweit sie nicht polizeirechtlicher Natur sind, sich dort betätigen würden und wohl auch müssten, wo das kommerziell möglich ist, wo eine kommerzielle Tragfähigkeit gegeben wäre. Dann können wir aber die Lokalversorgung mit dem gewollten schergewichtigen Lokalbezug in den dünn besiedelten Gebieten unseres Landes vergessen; denn dort ist häufig weder die Zahl der Rezipienten noch die wirtschaftliche Grundlage für eine kommerziell ausgerichtete Versorgung vorhanden. Das wäre das Letzte, was wir angesichts der staatspolitischen Grundlagen und Erfordernisse, welche bei der Medienordnung zu berücksichtigen sind, tun dürften. Eine letzte Bemerkung: Wir können nicht mit der Presse vergleichen. Die Presse wird tätig ohne jede staatliche Autorisation, und dies mit Fug und Recht. Sie macht ja nicht von einem staatlichen Gut Gebrauch. Natürlich macht sie Gebrauch von der Handels- und Gewerbefreiheit, aber die steht jedermann gleichermassen zu. Aber sie macht nicht von einem Gut Gebrauch, von einem Regal, welches *qua constitutione* dem Bund vorbehalten ist. Was unsere Presse braucht, das ist nicht die Ermächtigung des Bundes, tätig zu werden, und muss nicht in der Verfassung verankert sein. Die Presse kann aus eigenem Recht tätig werden. Sie braucht nur eines: eine Gewährleistung gegen Eingriffe des Staates, gegen Zensur und dergleichen. Nur das muss die Presse haben, und das steht auch in der Verfassung. Wenn aber jemand seine Kommunikationstätigkeit nur abgestützt auf ein dem Staat bzw. dem Bund vorbehaltenes Gut, nämlich das Fernmelderegale, ausüben kann, dann ist es auch die Pflicht des Regalinhabers, festzulegen, dass die öffentlichen Dienste, die gestützt auf dieses Regale erbracht werden, auch geordnet zu erfolgen haben, eben nach Massgabe eines weit abgesteckten Leistungsauftrages. Nationalrat Schüle, ich will dasselbe wie Sie: Der Bundesrat will auch eine weitgehende Freiheit und einen Wettbewerb. Ich möchte Ihre Frage, die Sie gestellt haben, mit einer Frage beantworten: Wer hat denn da Angst vor einer Ordnung, an die sich alle Wettbewerbsteilnehmer zu halten haben werden? Die Wettbewerbsgläubiger etwa? Ich möchte Sie bitten, den Antrag der Minderheit I abzulehnen. Er würde das ganze Mediensystem, wie es dem Vorschlag des Bundesrates zugrunde liegt, umwerfen. Zum Antrag der Minderheit II, vertreten durch Nationalrat

Müller: Wir begründen hier – wie gesagt – absichtlich keinerlei Monopol, weder rechtlich noch faktisch. Der Antrag von Herrn Müller würde auch noch allerhand Fragen offen lassen: Müssten mehrere Veranstalter konzessioniert werden, mehrere öffentlich-rechtliche und mehrere privat-rechtliche, wie viele und auf welchen Ebenen? Wäre das beispielsweise erfüllt, wenn wir neben der SRG auch für Pay-TV über den Fernmeldesatelliten eine Bewilligung erteilen? Oder wäre dies erfüllt, wenn wir in wenigen Regionen Lokalveranstalter konzessionieren würden? Es wären anhand dieses Textes Unklarheiten für die Ausführungsgesetzgebung vorprogrammiert, abgesehen davon, dass eine verfassungsmässige Fundamentierung des Monopolverbotes nicht nötig ist, weil ein Monopol gar nicht in diesem Verfassungsartikel enthalten ist.

Zum Antrag der Minderheit III, vertreten durch Nationalrat Borel: Ich danke ihm, dass er hier den Standpunkt des Bundesrates vertritt. Aber der Bundesrat räumt ein, dass die Mehrheit – auf Antrag eines Nichtjuristen in der Kommission, von Herrn Nebiker – eine Problemlösung vorgeschlagen hat, die zweifellos zweckmässig ist, nämlich die Aufspaltung in die Ereignisse einerseits und die Meinungen andererseits, also in Tatsachen und Meinungen. Uns geht es nun darum, Herr Borel, die Situation zu entschärfen; denn wir wollen mit unserem richtigen Standpunkt nicht in Schönheit sterben. Wir können uns ein Hornberger Schiessen im Hinblick auf die Notwendigkeit und Dringlichkeit einer ausreichenden Verfassungsgrundlage einfach nicht mehr leisten. So ist der Bundesrat mit der seiner Meinung nach zweitbesten Lösung einverstanden, und das wäre diejenige der Kommissionmehrheit; es ist eine Lösung, die durchaus den Intentionen des Bundesrates entspricht.

Zum Antrag von Madame Aubry, die Regionen zu nennen. Der Ständerat hat – die Herren Kommissionssprecher, vor allem Nationalrat Coutau, haben das abschliessend noch erwähnt – die Kantone nur exemplifikatorisch, bei der Berücksichtigung der Eigenheiten des Landes, im Sinne eines Anwendungsfalles und nicht im Sinne einer Ausweitung einbezogen. Diese souveräne Stellung der Kantone ist eine typisch schweizerische Eigenheit. Nun wollen wir aber nicht – Herr Martignoni hat daran appelliert – Auflagen und noch vieles namhaft machen bzw. in den Verfassungstext einbringen, was auch noch im Rahmen der Eigenheiten des Landes zu berücksichtigen ist. Dazu gehörte unter anderem auch die romanische Sprache und Kultur. Ich hätte bei meiner Bindung an diese Sprache und Kultur nicht im Entferntesten daran gedacht, das im Verfassungstext auch noch namentlich zu erwähnen, weil wir hier Verfassungsrecht schaffen und nicht Gesetzes- oder Ordnungsrecht. Wir betreiben Verfassungsgebung und nicht Gartenpflege. Ich möchte Sie also bitten, diese Anreicherung abzulehnen. Abschliessend zum Antrag von Nationalrat Petitpierre betreffend Absatz 3a. Ich verstehe diesen Antrag eigentlich als Interpretation von Absatz 2, in dem wir uns, wie das dargelegt wurde, an die Gesamtheit der Veranstalter, an Radio und Fernsehen, wenden und nicht an einzelne Veranstaltertypen, wie wir etwa anderenorts in der Gesetzgebung vom öffentlichen Verkehr sprechen. Wenn wir den öffentlichen Verkehr nennen, dann differenzieren wir nicht nach Schienenverkehr, Strassenverkehr, Autobus, Postauto usw., sondern verwenden den Sammelbegriff. So wenden wir uns hier auch an die Gesamtheit, an das Gesamtsystem Radio und Fernsehen. Herr Petitpierre will mit seinem Antrag eine gewisse Interpretationshilfe geben, wonach innerhalb dieses Gesamtsystems nach unterschiedlichen Veranstalterstrukturen differenziert werden könne. Das wollen wir, das haben wir schon in der Botschaft gesagt, das wurde auch hier dargelegt. Es kann geprüft werden, ob diesem Anliegen im Differenzierungsverfahren im Sinne einer Klarstellung Rechnung getragen werden kann, nicht aber im Sinne einer unterschiedlichen Behandlung. Es geht ja nur darum – um noch einmal die romanische Sprache und Kultur anzurufen –, dass wir von einem Lokalsender in Genf natürlich nicht verlangen, dass er auch die romanische Sprache und Kultur pflege mit Sendungen in dieser Sprache. Eine solche

Differenzierung aus der Natur der Sache, aus der Aufgabenstruktur der kleinen Veranstalter, verletzt das Gleichheitsprinzip nicht. Wenn wir das aber wollen, dürften wir es nicht durch einen Absatz 3bis, sondern müssten es wohl durch einen vierten Satz in Absatz 2 regeln.

Das sind Fragen, die wir nicht improvisiert lösen können, die aber in der Differenzbereinigung – welche ohnehin nötig sein wird – durchaus in Erwägung gezogen werden können. Ich werde mich ihrer annehmen.

Zur Frage von Nationalrat Martignoni haben wir in der Botschaft einiges ausgeführt. Zu den Ereignissen gehören die Fakten und Geschehnisse. Darunter fällt alles, was sich in Vergangenheit, Gegenwart und – begrenzt – in der Zukunft ereignet. Mit anderen Worten: Ereignis ist alles, was war, was ist und was geschieht; die Vergangenheit wird einbezogen im Sinne einer Faktendarstellung, die Gegenwart vor allem im Sinne des Ablaufes von Geschehnissen, in einem begrenzten Rahmen eben auch zukünftige Ereignisse, die zu gewärtigen sind. Es ist also ein weiter Begriff, wie das die Herren Kommissionssprecher dargelegt haben. Ich bitte Sie, der Kommissionmehrheit zuzustimmen und alle anderen Anträge abzulehnen.

Schüle: Wir haben durchaus keine Angst vor einer Ordnung, aber wir hatten das Gefühl, hier spreche wieder der Regalverwalter, der die Ordnung dann am besten findet, wenn er alles fest in seinen Händen hat. Auch der Wettbewerb ist selbstverständlich ein akzeptabler Ordnungsbegriff.

Uns geht es aber um die Kunst des Unterscheidens. Wir wollen den sich wandelnden, differenzierten Medienstrukturen Rechnung tragen. Unser Antrag hat versucht, das bereits in der Verfassung zu realisieren. Wir haben aber gesehen, dass sich gewisse Abgrenzungsfragen ergeben, die es schwierig machen, das bereits in der Verfassung zu regeln. Die Diskussion zeigte zudem, dass der Antrag Petitpierre hier doch wesentlich offener ist. Daher ziehe ich meinen Antrag zu Absatz 2 und 3 zugunsten des Antrages Petitpierre zurück.

Abs. 3a – Al. 3a

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	95 Stimmen
Für den Antrag Petitpierre	61 Stimmen

Abs. 2 – Al. 2

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	141 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit II (Müller-Aargau)	10 Stimmen

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Aubry	28 Stimmen
Für den Antrag der Mehrheit	91 Stimmen

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	121 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit III	50 Stimmen

Art. 55 Abs. 3

Antrag der Kommission

Mehrheit

Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die freie Gestaltung der Programme sind im Rahmen von Absatz 2 gewährleistet.

Minderheit

(Schüle, Aubry, Brämi, Cevey, Coutau, Eppenberger-Nesslau, Flubacher, Lüchinger, Widmer)

Die Freiheit der Veranstalter von lokalem und regionalem Radio und Fernsehen und von besonderen Rundfunkdiensten ist gewährleistet. Die Gesetzgebung kann Programm- auflagen vorsehen, insoweit Wettbewerb nicht gegeben ist.

Art. 55 al. 3*Proposition de la commission**Majorité*

L'indépendance de la radio et de la télévision ainsi que la libre conception des programmes sont garanties dans les limites fixées au 2^e alinéa.

Minorité

(Schüle, Aubry, Bremi, Cevey, Coutau, Eppenberger-Nesslau, Flubacher, Lüchinger, Widmer)

La liberté du diffuseur est garantie au niveau de la radio/télévision locale ou régionale et des prestations particulières. Le législateur peut soumettre les programmes à certaines charges, à condition qu'il n'y ait pas concurrence entre eux.

Koller Arnold, Berichterstatter: In Absatz 3 geht es um die Unabhängigkeit und Programmgestaltungsfreiheit von Radio und Fernsehen. Bezüglich der Programmgestaltungsfreiheit schlägt Ihnen die Kommission einstimmig eine neue Formulierung vor, die sich, allerdings mehr in Nuancen als im Grundsätzlichen, sowohl vom Vorschlag des Bundesrates wie von der Fassung des Ständerates unterscheidet. Gegenüber dem Bundesrat möchten wir auch sprachlich jede Missdeutung ausschliessen, wonach es sich bei der Programmgestaltungsfreiheit um ein subjektives Recht der Veranstalter oder von einzelnen Medienschaffenden handeln könnte, was auch der Bundesrat in seiner Botschaft ausdrücklich verneint.

Anders als der Ständerat fand Ihre Kommission, es sei in diesem Zusammenhang wenig zweckmässig, den vorbereiteten Begriff der Autonomie neu in unsere Bundesverfassung aufzunehmen. Denn Autonomie bedeutet ethymologisch bekanntlich Selbstrechtsetzung und wird im Staatsrecht vor allem im Zusammenhang mit den entsprechenden Kompetenzen der Gemeinden und anderer öffentlich-rechtlicher Körperschaften, wie den Religionsgemeinschaften, verwendet. Eine solche Kompetenz zur Rechtsetzung ist hier aber gerade nicht gemeint, sondern, wenn man den Ausdruck schon beanspruchen will, eine rein faktische Autonomie bei der inhaltlichen und formalen Gestaltung der Programme.

Aus diesen Gründen ist die Kommission einstimmig zum Schluss gekommen, die neue Formulierung sei vorzuziehen.

M. Coutau, rapporteur: J'ai eu l'occasion, lors du débat d'entrée en matière, d'exposer les raisons qui nous ont fait préférer, en langue française, la version du Conseil fédéral. Je n'y reviens donc pas.

Bundesrat Schlumpf: Der Bundesrat stimmt dem Antrag der Kommission zu.

Präsident: Nachdem Herr Schüle den Antrag für die Minderheit I zurückgezogen hat, ist zu Absatz 3 kein anderer Antrag gestellt.

Angenommen gemäss Antrag der Mehrheit

Adopté selon la proposition de la majorité

Art. 55bis Abs. 3bis*Antrag der Kommission*

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

Art. 55bis al. 3bis*Proposition de la commission*

Il sera tenu compte de la mission et de la situation des autres moyens de communication, en particulier de la presse.

Koller Arnold, Berichterstatter: Die einstimmige Kommission schlägt Ihnen vor, hier einen neuen Absatz 3bis aufzunehmen, wonach auf Stellung und Aufgabe anderer Kom-

munikationsmittel, vor allem der Presse, Rücksicht zu nehmen ist. Die Formulierung ist wörtlich aus dem Bundesbeschluss 1976 übernommen worden. Durch diesen neuen Absatz soll vor allem klar gemacht werden, dass Werbebeschränkungen für Radio und Fernsehen zum Schutze einer vielfältigen Presse zulässig und geboten sind. Der Bundesrat ist materiell der gleichen Meinung, hat jedoch auf einen solchen Hinweis im Verfassungsartikel verzichtet, weil er sich schon aus der allgemeinen Gesetzgebungskompetenz in Absatz 1 ergebe. Ihre Kommission hält dafür, dass eine ausdrückliche Regelung vorzuziehen sei, angesichts der Bedeutung der Sache um jeden juristischen Interpretationsstreit zum vornherein auszuschliessen. Selbstverständlich werden neben diesen – wie ich sagen möchte – medienpolitischen Gründen auch künftig Werbebeschränkungen an Radio und Fernsehen aus wirtschaftspolizeilichen Gründen wie Schutz der Gesundheit usw. zulässig bleiben.

M. Coutau, rapporteur: Hier également, j'ai eu l'occasion de présenter les raisons pour lesquelles nous avons soutenu cette adjonction. Par conséquent, je vous prie de l'adopter.

Bundesrat Schlumpf: Der Bundesrat stimmt auch hier zu, nicht deswegen, weil dieser Absatz 3bis notwendig wäre – es wurde dargelegt: er wäre ohnehin dem Sinne nach zu berücksichtigen –, sondern weil er immerhin ein wesentliches Problem bereits auf Verfassungsebene abstützt.

Angenommen – Adopté

Art. 55bis Abs. 4*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Streichen (siehe Beschluss B)

Minderheit

(Müller-Aargau, Borel, Huggenberger, Ott, Widmer, Zbinden)

Nach Entwurf des Bundesrates

Art. 55^{bis} al. 4*Proposition de la commission**Majorité*

Biffer (voir arrêté B)

Minorité

(Müller-Argovie, Borel, Huggenberger, Ott, Widmer, Zbinden)

Selon projet du Conseil fédéral

Koller Arnold, Berichterstatter: Es bleibt noch die Frage zu entscheiden, ob die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz in der Bundesverfassung ausdrücklich vorgeschrieben werden soll, und wenn ja, ob als Absatz 4 im vorliegenden oder in einem eigenen Artikel 55ter. Die Frage ist vorwiegend eine solche der politischen Zweckmässigkeit. Denn verfassungsrechtlich hat der Bund aufgrund des schon wiederholt genannten Entscheides des Bundesgerichtes vom 17. Oktober 1980 bereits heute eine diesbezügliche Kompetenz. Noch klarer wird dies nach Annahme des vorliegenden Verfassungsartikels der Fall sein. Denn wenn der Bund die ausdrückliche Kompetenz hat, Programmrichtlinien aufzustellen, dann hat er natürlich auch die Befugnis, für die Überwachung der Einhaltung dieser Bestimmungen eine unabhängige Beschwerdeinstanz einzusetzen.

Die Kommission schlägt Ihnen mit 11:8 Stimmen vor, die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen in einem eigenen Artikel 55ter vorzusehen. Sie liess sich dabei von der Überlegung leiten, angesichts der politischen Bedeutung, welche die unabhängige Beschwerdeinstanz erhalten hat, sei diese Institution eines ausdrücklichen Verfassungsentscheides wert und die Tren-

nung diene der Klarheit der Willenskundgebung von Volk und Ständen.

M. Coutau, rapporteur: La divergence, en fait, porte sur une question de présentation. Selon le Conseil fédéral et le Conseil des Etats, cet alinéa doit faire partie intégrante de l'article 55^{ter}. Selon la commission, il faut en faire un article 55^{ter} distinct. Tout d'abord l'obligation de créer une autorité de plainte, du moins sous la forme prévue par l'arrêté fédéral, a en effet été contesté ce que M. Magnin a fait hier de manière tout à fait précise. Dès lors, on devrait permettre au peuple et aux cantons de se prononcer de façon distincte à son sujet. Il serait fâcheux que la contestation dont cette autorité de plainte fait l'objet risquât finalement d'entraîner le rejet de l'article 55^{bis} tout entier. Inversement, si en définitive, l'article 55^{bis} devait être rejeté dans son ensemble, pourrait-on néanmoins appliquer normalement l'arrêté fédéral instituant provisoirement une autorité de plainte, sans encourir le reproche classique que, nonobstant la volonté populaire expresse, les autorités n'en font qu'à leur tête? C'est avec ce souci de poser le problème en toute clarté que la commission nous demande de scinder le présent arrêté en deux parties distinctes soit l'article 55^{bis} et l'article 55^{ter}, dont le sort, évidemment, pourra devenir dissemblable devant le peuple s'il le désire. En l'occurrence, c'est par une majorité de 11 voix contre 8 que la commission vous recommande d'opérer cette distinction.

Müller-Aargau, Sprecher der Minderheit: Tatsächlich bekommen wir nun gewisse Schwierigkeiten beim Flicker, weil wir die Beschwerdeinstanz vorgezogen haben. Nach unserem heutigen Wissen und nach unseren bisherigen Entscheidungen kann man ohne spezielle Verfassungsgrundlage eine unabhängige Beschwerdeinstanz schaffen. Man ist aber dazu nicht gezwungen. Wir haben das ja vorher so beschlossen. Wir hätten, wäre das nicht in der Verfassung, den heutigen Zustand, und nur dann, wenn es in der Verfassung steht, wäre zwingend vorgeschrieben, dass wir diese Beschwerdeinstanz unterhalten. Nun haben wir einen Artikel verabschiedet, der relativ viel Spielraum belässt. Der ganze Artikel ist eine Einheit. Die unabhängige Beschwerdeinstanz gehört dazu, korrespondiert mit dem, was wir heute beschlossen haben. Ich glaube deshalb nicht, dass wir diese Beschwerdeinstanz nun herausnehmen dürfen und überhaupt nicht nennen sollen. Ich glaube zudem, dass das Vertrauen in diese Beschwerdeinstanz oder das Vorhandensein dieser Beschwerdeinstanz die vorherigen Entscheidungen präjudiziert hat.

Nun geht es nur noch darum, ob wir diese Beschwerdeinstanz separat behandeln wollen. Würde der ganze Artikel abgelehnt, hätten wir den heutigen Zustand. Die Beschwerdeinstanz bliebe also bestehen, so, wie wir es beschlossen haben: nicht zwingend. Würde der abgetrennte Artikel 55ter, nach der Meinung der Mehrheit, vom Volke verworfen, so liesse sich ebenfalls der heutige Zustand halten. Es wäre aber staatspolitisch verhängnisvoll, wenn wir einen Artikel, der scheinbar vom Volk verworfen worden ist, dann doch verwirklichen würden, denn es würde als Sophisterei angesehen, wenn wir sagten: Das Volk hat darüber abgestimmt und nur die Nennung in der Verfassung verworfen, die Institution dagegen kann man durchaus behalten. Ich habe im Zusammenhang mit der Sommerzeit zur Genüge erfahren, dass wir mit solchen juristischen Formfragen niemanden überzeugen können und dass es letzten Endes dann doch dazu kommt, dass man sagt: «Die machen in Bern ohnehin, was sie wollen.» Deswegen möchte ich Ihnen wirklich empfehlen, auf diese Trennung zu verzichten und, wie der Bundesrat es vorschlägt, die Beschwerdeinstanz im Gesamtartikel zu nennen.

Der Vorschlag, wie ihn die Kommissionmehrheit vorträgt, scheint mir auch etwas hinterhältig, oder er ist, gelinde gesagt, ungeschickt, weil das, was wir über die Beschwerdeinstanz beschlossen haben, ja bereits dem Referendum untersteht. Und nun wollen wir also noch abschliessend eine separate Verfassungsfrage daraus machen! Hinterhält-

tig sage ich deswegen, weil es in unserem Abstimmungsprozedere möglich wäre, dass die Beschwerdeinstanz, genannt in der Verfassung, schliesslich zwischen Tisch und Bänke fallen könnte, so dass diejenigen, die eigentlich für die Nennung sind, nachher, wenn der Artikel 55ter durchfällt, die Geprellten sein werden, indem ihr eigener Entscheid torpediert wird. Also hütet euch am Morgarten! Ich bitte Sie inständig, nicht in diese Falle zu treten und der Minderheit zuzustimmen.

Hofmann: Wie die Sprecher der Kommission betont haben, besteht bereits eine Rechtsgrundlage für eine unabhängige Beschwerdeinstanz. Gestützt darauf haben wir auch bereits legiferiert.

Es stellt sich nun die Frage: Wollen wir im Verfassungsartikel nochmals ausdrücklich festhalten, dass der Bund eine unabhängige Beschwerdeinstanz schafft? Das hätte zwar zur Folge, dass sie dann auch stets zu bestehen hat, während es nach der heutigen Rechtsgrundlage fakultativ ist, ob wir eine solche wollen oder nicht. Wenn nun schon der Satz «Der Bund schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz» in die Verfassung eingebaut werden soll, dann halten wir dafür, dass das in Artikel 55bis Absatz 4 zu geschehen hat. Wir von der SVP unterstützen also den Antrag der Minderheit der Kommission. Es hat sich nämlich gezeigt, dass die Mehrheit, die hier diesen Absatz 4 streichen wollte, zum Teil dann für die Schaffung eines besonderen Bundesbeschlusses B ist. Damit würde der Streit um diese Beschwerdeinstanz im ganzen Abstimmungsgeschehen erneut aufflammen. Wir haben die Auffassung, dass der Radio- und Fernsehartikel mit Rechten, Pflichten und Kontrollen ein Gesamtes bildet und deshalb diese Beschwerdeinstanz gemäss Antrag des Bundesrates in Absatz 4 von Artikel 55bis einzubauen ist. Ich ersuche Sie deshalb, der Minderheit der Kommission zuzustimmen. Falls die Mehrheit durchkommt, würden wir meinen, der Bundesbeschluss B sei gemäss Antrag der Minderheit Akeret/Hofmann/Nebiker zu streichen. Dann wollen wir es bei der bisherigen Rechtsgrundlage belassen.

M. Cavadini: Ainsi que plusieurs de nos collègues l'ont dit, deux articles, c'est trop.

Il avait été affirmé tout d'abord que les bases légales et constitutionnelles existantes suffisaient pour légitimer l'institution d'une autorité de plainte, à laquelle beaucoup tiennent. On souhaitait l'instituer, on en avait le droit, et on l'a fait.

Aujourd'hui, on paraît être plus hésitant et même avoir changé d'avis. Cela nous paraît gênant. La constitution fédérale, nous en convenons, doit comporter une disposition relative à la radio et à la télévision, mais cette disposition doit comprendre l'ensemble de l'instrument qui nous permettra de légiférer. Une seule disposition nous paraît très largement suffisante.

En outre, il est tout à fait possible que peuple et cantons n'approuvent qu'une des deux dispositions et refusent l'autre. Imaginons qu'ils approuvent la seule disposition de l'article 55ter. Nous n'aurions alors dans la constitution que cette indication et nous devrions faire l'économie de tout le reste.

Enfin, si nous groupions en un seul article l'autorité de plainte et le dispositif général, nous avons un argument supplémentaire et l'adoption de l'ensemble des dispositions par le peuple et les cantons en serait facilitée. Nous avons quelque crainte à cet égard si elles lui sont soumises séparément.

Nous vous proposons donc de fondre les deux principes en une seule disposition. En cas d'échec de l'article unique, nous continuerons de disposer d'une autorité de plainte. Pour ces raisons, je vous engage à suivre la minorité de la commission.

Koller Arnold, Berichterstatter: Wie gesagt, geht es hier um ein reines Problem der politischen Zweckmässigkeit. Verfassungsrechtlich ist die Erwähnung der unabhängigen

Beschwerdeinstanz eindeutig nicht nötig, und über politische Zweckmässigkeiten kann man natürlich sehr lange spekulieren; diese Frage muss schliesslich jeder selber entscheiden. Persönlich hätte ich die Lösung gewählt, die unabhängige Beschwerdeinstanz, weil verfassungsrechtlich selbstverständlich, im Verfassungsartikel überhaupt nicht zu erwähnen; denn dann könnte es für eine allfällige Verwerfung der Vorlage auch keine Interpretationsstreite geben.

M. Coutau, rapporteur: Sur un point, mais sur un point seulement, je me distance du président de la commission. Il me paraît personnellement indispensable que l'article constitutionnel contienne le principe de l'obligation pour la Confédération d'instituer une autorité de plainte. Que cette notion figure dans un article distinct ou dans un article englobant l'ensemble des dispositions concernant la radio et la télévision, il appartient au Parlement de prendre la décision à cet égard.

Votre commission, dans sa majorité, préférerait que la disposition relative à l'autorité de plainte fasse l'objet d'un article distinct de façon que le problème puisse être présenté au citoyen de la manière la plus claire possible. On peut en juger différemment. Cela importe peu. Il me semble en revanche important que le principe de l'obligation, pour la Confédération, d'instituer une autorité de plainte figure expressément dans la constitution.

Bundesrat Schlumpf: In diesem Punkte kann der Bundesrat der Kommissionmehrheit nicht folgen. Er bittet Sie, der Kommissionminderheit, vertreten durch Nationalrat Müller, zuzustimmen und diese unabhängige Beschwerdeinstanz im Artikel 55bis zu regeln.

Ich war dabei, als dieser Kommissionmehrheitsentscheid zustande kam, an der konstruktiven Sitzung im Appenzell. Man darf sagen, es waren ein Antrag und eine Beschlussfassung nicht nur in letzter Stunde, sondern quasi in letzter Minute. Ich nehme an, dass auch die Mitglieder der Kommission (das *suaviter in modo* war bei den Herren Kommissionsprechern ja ganz eindeutig stärker als das *fortiter in re* in dieser Sache) sich die Frage nochmals überlegt haben. Das geht doch nicht so. Wir schaffen mit dem Artikel 55bis ein Ganzes.

Der Absatz 2 von Artikel 55bis ist unerlässliches Verfassungsfundament für die Tätigkeit einer unabhängigen Beschwerdeinstanz. Wenn wir dann nur den Artikel 55ter hätten, wie das Herr Cavadini richtig darlegte, dann hätte die Beschwerdeinstanz überhaupt kein Verfassungsfundament für ihre Tätigkeit, sondern nur ein solches für ihre Existenz. Das genügt aber nicht. Und wenn wir umgekehrt nur den Artikel 55bis vom Souverän genehmigt erhalten und den Artikel 55ter nicht, dann ist das ein politischer Imperativ, die unabhängige Beschwerdeinstanz, wie wir sie jetzt schaffen (nämlich durch Bundesbeschluss) wieder abzuschaffen. Das wäre dann ein klares Nein des Souveräns gegen eine unabhängige Beschwerdeinstanz. Nun ist es aber doch für den Stimmbürger eine wesentliche Frage, ob die Freiheiten, die beispielsweise im Absatz 3 eingeräumt werden (die programmatische Gestaltungsfreiheit, die Unabhängigkeit der Veranstalter), wie auch der Leistungsauftrag, der als Pflicht statuiert wird, von einer Beschwerdeinstanz nötigenfalls überprüft werden können oder nicht. Der Stimmbürger will nicht zu Artikel 55bis ja sagen, ohne zu wissen, ob mit oder ohne Beschwerdeinstanz. Diese Aufteilung, die weitgehend künstlich ist, wird der Struktur und dem Gehalt dieser ganzen Ordnung nicht gerecht. Ich bitte Sie sehr, der Kommissionminderheit zuzustimmen und diesen Absatz 4 im Artikel 55bis zu belassen, wie das der Bundesrat vorgeschlagen hat.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit

8 Stimmen

Für den Antrag der Minderheit

129 Stimmen

Präsident: Damit ist eine Abstimmung über den Bundesbeschluss B überflüssig.

Ziff. II

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Ch. II

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Gesetzentwurfes

148 Stimmen
(Einstimmigkeit)

Antrag der Kommission (entfällt)

Mehrheit

B

Bundesbeschluss über eine unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen

Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1981, beschliesst:

I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

Art. 55ter

Der Bund schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen.

II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

Minderheit

(Akeret, Hofmann, Nebiker)

Streichen

Proposition de la commission (est caduque)

Majorité

B

Arrêté fédéral concernant une autorité indépendante de plainte en matière de radio et de télévision

L'Assemblée fédérale de la Confédération suisse, vu le message du Conseil fédéral du 1^{er} juin 1981, arrête:

I

La constitution est complétée comme il suit:

Art. 55^{ter}

La Confédération crée une autorité indépendante de plainte en matière de radio et de télévision.

II

Le présent arrêté est soumis au vote du peuple et des cantons.

Minorité

(Akeret, Hofmann, Nebiker)

Biffer

Abschreibung – Classement

Postulat 11.532 Erwachsenenbildung. Drahtfernsehen (Teuscher)

Postulat 76.447 Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen (sozialdemokratische Fraktion)

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 12.3.1984
Séance du 12.3.1984

Fünfte Sitzung – Cinquième séance**Montag, 12. März 1984, Nachmittag****Lundi 12 mars 1984, après-midi**

18.15 h

Vorsitz – Présidence: M. Debétaz

81.040

**Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel)
Constitution fédérale
(article sur la radio et la télévision)**

Siehe Jahrgang 1983, Seite 41 – Voir année 1983, page 41

Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1983

Décision du Conseil national du 4 octobre 1983

*Differenzen – Divergences***Art. 55bis Abs. 2***Antrag der Kommission**Mehrheit**Abs. 2*... Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und ...
... die Ereignisse wahrheitsgetreu dar und bringen ...*Minderheit*

(Cavelty, Dreyer, Meylan, Miville, Piller)

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 55^{ter} al. 2*Proposition de la commission**Majorité*

... les événements fidèlement et reflètent...

Minorité

(Cavelty, Dreyer, Meylan, Miville, Piller)

Adhérer à la décision du Conseil national

Heftli, Berichterstatter: Ihre Kommission hat gemäss Ihrem seinerzeitigen Beschluss vorgehend den Beratungen zur Differenzbereinigung kurze Hearings durchgeführt, und zwar mit Herrn Bundesgerichtspräsident Dr. Kaufmann, Frau Prof. Jeanne Hersch und Herrn Prof. Werner Kägi. Herr Dr. Kaufmann präsidierte die Kammer, welche das für die Aufgabe von Radio und Fernsehen wichtige Bundesgerichts-urteil vom 17. Oktober 1980 gefällt hatte. Frau Prof. Hersch und Herr Prof. Kägi geniessen nicht nur auf ihrem Fachgebiet hohe Anerkennung, sondern sie haben sich auch eingehend mit Medienfragen befasst.

Neben einer nur den deutschen Text betreffenden Änderung in Absatz 2 befasste sich die Kommission eingehend mit der daselbst vom Nationalrat geschaffenen Differenz, wobei es sich allerdings nur mehr um scheinbare Unterschiede handelt.

In Absatz 3 hielt die Kommission am ständerätlichen Beschluss fest, und dem neu vom Nationalrat beschlossenen Absatz 3bis stimmte Ihre Kommission zu.

Ich beantrage, diese Differenzen der Reihe nach zu behandeln.

Abs. 2 erster Satz – Al. 2 première phrase

Heftli, Berichterstatter: In Absatz 2 hat zunächst die Kommission «selbständige Meinungsbildung» durch «freie Mei-

nungsbildung» ersetzt, dies in Übereinstimmung mit der französischen Fassung, welche von «libre formation de l'opinion» spricht.

Dieser Antrag bezieht sich wie gesagt nur auf den deutschen Text und beschlägt noch nicht die kommende Differenz, wo sich ein Mehr- und ein Minderheitsantrag gegenüberstehen.

*Angenommen – Adopté**Abs. 2 zweiter Satz – Al. 2 deuxième phrase*

Heftli, Berichterstatter: Zur eigentlichen Differenz in Absatz 2: Man hatte der ursprünglichen Version des Ständerates vorgeworfen, sie beeinträchtige den freien Kommentar. Dies war weder gewollt noch der Fall. Beim Kommentar kann es kaum eine Verfälschung geben, steht doch der Kommentator unmittelbar am Mikrophon oder am Bildschirm. Auch sonst stiess der Ausdruck «objektiv» auf Kritik, allerdings an sich zu Unrecht. Der Nationalrat hat statt dessen «sachgerecht» gewählt und zwischen Ereignissen und Meinungen differenziert. Auf das Letzte sei später zurückgekommen.

Zum ersten: Der Nationalrat ging mit dem Ständerat darin einig, dass die sich auf den Begriff «angemessen» beschränkende bundesrätliche Fassung nicht genüge. Die Anforderungen an die Medienschaffenden sollten grösser sein, ansonsten bestehe die Gefahr, dass eine die freie Meinungsbildung gewährleistende Information nicht befriedigend gesichert sei. In diesem grundlegenden Punkt gehen somit beide Räte einig.

Zu «objektiv», «sachgerecht» oder «wahrheitsgetreu»: Im Nationalrat hat der deutschsprachige Referent ausgeführt: «Nun, was heisst, die Ereignisse sachgerecht darstellen? Herr Nebiker, der diesen Antrag ja eingebracht hat, hat dazu bereits einige Ausführungen gemacht. Nach Auffassung Ihrer Kommission beinhaltet der Begriff «sachgerecht» die Elemente der Wahrheit, d. h. Übereinstimmung der Darstellung mit den tatsächlichen Ereignissen, der Sachlichkeit, d. h. Bereitschaft, auch Fakten zur Kenntnis zu nehmen, die einem nicht ins eigene Weltbild passen. Das scheint mir – dem nationalrätlichen Referenten – ein ganz zentraler Punkt zu sein. Sodann die Auswahl und Ordnung der Fakten nach ihrer sachlichen und nicht nach ihrer persönlichen Bedeutung.»

Was bedeutet das anderes als eine Umschreibung der Objektivität?

Es wurde denn auch gesagt, «sachgerecht» sei die Verdeutschung von «objektiv». «Objektiv», «sachgerecht» und «wahrheitsgetreu» verlangen einerseits, die Sachverhalte «wahrhaft» wiederzugeben, sie aber auch in den allgemeinen Zusammenhang zu stellen, so dass sie weder unter- noch überbewertet sind. Also, wenn das Fernsehen seinerzeit einer stark besuchten Truppschau wenig Aufmerksamkeit schenkte, dafür um so mehr einer verhältnismässig wenig besuchten Gegendemonstration, so ist damit weder das eine noch das andere Ereignis «sachgerecht» gesendet. Ebenso geht es nicht, dass dargestellt wird, wie Demonstranten von der Polizei abgeführt werden, aber nicht, dass sie vorher Gewalttätigkeiten verübten.

Wenn kritisiert wurde, «objektiv» stelle zu grosse Anforderungen an die Medienschaffenden, so sind die Anforderungen bei «sachgerecht» jedenfalls dann nicht kleiner, wenn «objektiv» als «so objektiv wie möglich» verstanden wird, was übrigens nicht anders gemeint war und auch das Bundesgericht so auffasst.

Herr Prof. Kägi scheint zwar in den Hearings und offenbar noch mehr in einem heute erschienenen Presseartikel eine etwas andere Meinung zu vertreten, doch hält das die Kommission nicht für richtig, auch wenn sie findet «wahrheitsgetreu» sei vorzuziehen. Um so mehr, als Prof. Kägis neuer Vorschlag von «sachlich und unparteiisch» eigentlich in «sachgerecht» enthalten ist, das Element sachlich wörtlich, und gerecht muss auch unparteiisch sein. Ob «objektiv», wie unser früherer Beschluss, ob «sachgerecht», wie derjenige des Nationalrates, oder «wahrheitsgetreu», wie Ihre

Kommissionsmehrheit vorschlägt, es bleiben dies verschiedene Worte für dieselbe Verpflichtung. Und damit konnte Ihre Kommission aus politischen Gründen eine verbale, aber nicht inhaltliche Konzession machen und «objektiv» durch ein Synonym ersetzen.

Ein grundsätzlich anderer Begriff wäre «fachgerecht», – im Französischen wohl selon les règles du métier – wie in einer Zeitung stand, vielleicht auch nur aus Irrtum. Doch ist dadurch Gelegenheit geboten, ein allfälliges Missverständnis auszuräumen. Fachgerecht könnte dazu führen, dass Medien und Medienschaffende in gewissem Sinne selber über den Umfang ihrer Verpflichtungen bestimmen, dass schliesslich die Grundsätze der Pressefreiheit gälten. Das ist nicht gewollt; «sachgerecht», gemäss Nationalrat, schliesst das aus.

Sachgerecht oder wahrheitsgetreu? Wahrheitsgetreu ist der einfachere und verständlichere Ausdruck. Nachdem man schon «objektiv» als zu wenig einfach und zu wenig verständlich kritisierte, zog die Kommissionsmehrheit schliesslich «wahrheitsgetreu» vor, da gegenüber «sachgerecht» dieselben Vorwürfe erhoben werden könnten. Selbstverständlich muss man auch hier die ganze Wahrheit anstreben und darf sich nicht mit Teilwahrheiten begnügen, die ein einseitiges Bild ergeben könnten. Die Kommissionsmehrheit beantragt «wahrheitsgetreu».

Der Nationalrat machte die Unterscheidung zwischen Ereignissen und Ansichten. Dies ist auf den ersten Blick bestehend, doch ergab die Diskussion in der Kommission, dass die Dinge bei näherem Zusehen nicht so einfach auseinanderzuhalten sind und der neu vorgeschlagene Text auch wiederum der Erläuterung bedarf.

Unter «Ereignisse» fällt ebenfalls, was Dritte sagten oder schrieben. Es darf dies ferner zum Beispiel nicht sinnstörend verkürzt werden. Auch bei den Ereignissen spielt das Moment der Angemessenheit hinein, namentlich bezüglich der Auswahl. Und bei den Ansichten ist eine gewisse Ausgewogenheit zu beachten, man spricht auch von Pluralismus. Sodann sollen Ansichten nicht verzerrt wiedergegeben werden, was aber nicht deren Kritik und das Pro und Kontra verhindert. Somit spielt auch bei der Darstellung der Ansichten das «sachgerecht» oder «wahrheitsgetreu» hinein. Frei sind die Kommentare. Sie sollen von den Ereignissen klar getrennt sein, und letztere sind nicht zum Voraus nach dem Kommentar zusammenzustellen oder zu manipulieren. Sodann dürfen die Kommentatoren nicht einseitig ausgewählt werden.

Wir sind uns über die vom Nationalrat getroffene Differenzierung in der Kommission nicht ohne weiteres klar geworden, auch nicht mit dem Vertreter des Bundesrates. Vorgehendes dürfte nun aber eine zutreffende Synthese sein und die auch nach den Kommissionsberatungen zurückgebliebenen Unklarheiten beheben.

Ergänzend möchte ich noch bemerken, dass uns Herr Bundesgerichtspräsident Kaufmann gesagt hat, dass das Urteil vom 17. Oktober 1980 auch unter den Begriffen «sachgerecht» und «wahrheitsgetreu» standhalte, ebenso weiterhin Artikel 13 der gegenwärtigen Konzession, samt dem darin stehenden Ausdruck «objektiv», und dass derselbe auch künftig in der Gesetzgebung, weiteren Erlassen und den Konzessionen verwendet werden könne.

Cavelty, Sprecher der Minderheit: Namens der Kommissionsminderheit bitte ich Sie, dem Nationalrat zuzustimmen und anstelle des Begriffes «wahrheitsgetreu», wie es die ständerätliche Mehrheit möchte, den Begriff «sachgerecht» zu setzen. Sie haben die Begründung der Mehrheit durch Herrn Hefti gehört. Die Begründung ist allerdings gegenüber der Minderheit so wohlwollend ausgefallen, dass ich kaum Worte finde, um zusätzlich noch die Berechtigung des Wortes «sachgerecht» zu unterstreichen. Sie haben den Worten von Herrn Hefti entnehmen können, dass auch er nicht gegen den Begriff «sachgerecht» wäre. Ich nehme für den Begriff «sachgerecht», also für die Zustimmung zum Nationalrat, zwei Kategorien von Argumenten: die erste Kategorie

ist eine theoretisch-sachliche, die zweite eine politisch-praktische.

1. Der Begriff «sachgerecht» liegt nach der Meinung des Nationalrates und nach der Auffassung des Experten, Bundesgerichtspräsident Kaufmann, nahe beim Begriff «objektiv», und der Begriff «objektiv» wurde ja durch unseren Rat geschaffen. «Sachgerecht» heisst dem Wortlaut nach «der Sache gerecht werden». Das Wort setzt sich zusammen aus «sachlich» und «gerecht» und beinhaltet sowohl das Element der Wahrheit wie auch jenes der Gerechtigkeit bzw. Angemessenheit und der Billigkeit. So verstanden – und wir verstehen den Ausdruck auch zuhänden der Materialien so, Herr Kommissionspräsident Hefti hat es bestätigt – besteht kaum ein fassbarer Unterschied zum Begriff «objektiv». Wir ersetzen denn auch den Begriff «objektiv» durch «sachgerecht» nicht, weil wir gegen den Begriff «objektiv» wären, sondern in erster Linie, weil das Wort «objektiv» in diesem Zusammenhang zu einem Reizwort geworden ist, das wir vermeiden wollen und müssen.

Sodann kann vielleicht eine feine Nuance zwischen «objektiv» und «sachgerecht» darin gefunden werden, dass man, wie einzelne Redner im Nationalrat, beim Begriff «objektiv» an das Absolute denkt, das kaum je zu erreichen ist; derweil der Begriff «sachgerecht» eine gewisse Relativierung beinhalten kann, eine Relativierung (wie es der Kommissionspräsident gesagt hat) im Sinne eines «so objektiv wie möglich». Trotz dieser Relativierung möchten wir aber beim Begriff «sachgerecht» betonen, dass wir ein starkes, idealistisches Element auch hier hochhalten wollen.

2. Wie eben gesagt, ist der Begriff «sachgerecht» umfassender als der Begriff «wahrheitsgetreu». Bei «wahrheitsgetreu» kommt unseres Erachtens das Element der gerechten Gewichtung nicht genügend zum Ausdruck. Beim Vergleich dieser beiden Begriffe kommen wir nicht umhin, sie an ihren Gegenpolen, an ihren Gegenteilen zu messen. «Unsachgerecht» bedeutet: nicht der Wahrheit entsprechend, also gelogen. Erlaubt wäre also bei Verwendung des Begriffes «wahrheitsgetreu», was nicht gelogen ist. Dies ist aber hier unseres Erachtens viel zu eng.

Denken wir zum Beispiel an die Bildberichterstattung. Die Bilder, die Fotografien sind (wenn sie nicht gerade gestellt sind) immer wahrheitsgemäss; sie sind nie gelogen. Aber die Bilder können trotzdem unsachgerecht sein. Zum Beispiel wenn über ein Randereignis mit einigen Dutzenden von Teilnehmern im Fernsehen gleich berichtet wird wie über ein nationales Ereignis mit Hunderttausenden von Teilnehmern. Wie Herr Hefti bereits gesagt hat, bestehen diesbezüglich schon heute Präjudizien. Und wie uns von Herrn Bundesgerichtspräsident Kaufmann bestätigt wurde, könnten und können diese Präjudizien beim Begriff «sachgerecht» aufrechterhalten werden.

Ich komme noch zu den praktisch-politischen Gründen für eine Zustimmung zum Nationalrat. Hier kann ich kürzer sein: Wir stehen im Differenzbereinigungsverfahren und sollten dieses so rasch wie möglich beenden. Wenn eine Verfassungsbestimmung über Radio und Fernsehen noch lange auf sich warten lässt, so sind in dieser wichtigen Materie bald alle bedeutenden Entscheide durch die Praxis *extra constitutionem*, ohne Verfassungsbestimmung, bereits gefallen. Wir brauchen dann überhaupt keine Verfassungsbestimmung mehr.

Im Bestreben, rasch den gegenwärtigen unbefriedigenden Zustand zu beenden und zu einer vernünftigen Verfassungsbestimmung zu gelangen, sind mehrere Mitglieder beider Vorberatungskommissionen unserer Räte vergangenen Donnerstag zu einer informellen Konferenz zusammengekommen, um zu prüfen, wer wo nachgeben sollte. Anwesend an dieser Konferenz waren unter anderem die beiden Kommissionspräsidenten, Herr Hefti auf unserer Seite und Herr Koller seitens der nationalrätlichen Kommission. Nach Prüfung der Lage gelangte diese informelle Konferenz zur einmütigen Auffassung, eine Einigung lasse sich durch einen Kompromiss versuchen, indem der Ständerat beim Begriff «sachgerecht» auf den Nationalrat einschwenke und

der Nationalrat beim Begriff «Autonomie» im nächsten Absatz auf uns, also den Begriff «Autonomie» genehmige. Ich bin ausdrücklich ermächtigt worden, das Ergebnis dieser Konferenz hier bekanntzugeben. Es ist selbstverständlich inoffiziell und nicht verpflichtend, hat aber mindestens informativen Charakter. Unter diesem Aspekt kann ich mir vorstellen, dass die mitwirkenden Kommissionsmitglieder, die heute noch bei der Mehrheit figurieren, Herr Hefti und Herr Muheim, nicht unglücklich sind – um es gelinde zu sagen –, wenn Sie uns zustimmen und den Begriff «sachgerecht» genehmigen.

Ich bitte den Rat, dies zu tun.

M. Dreyer: J'ai quelques scrupules à intervenir dans ce débat, parce que ceux qui se penchent sur le texte français du dépliant auront peine à discerner la divergence qui sépare la minorité de la majorité. Cette divergence existe beaucoup plus dans le texte allemand que dans le texte français.

Au risque de prolonger un débat qui, me semble-t-il, a assez duré – il y a trente ans que l'on parle de cet article constitutionnel et de sa nécessité – je voudrais appuyer ce qu'a dit M. Cavelti dans la deuxième partie de son intervention. En effet, la fragilité de cette base constitutionnelle a été démontrée à maintes reprises, même si, pour des raisons de commodité, le Tribunal fédéral et le Parlement ont jugé cette fragilité admissible.

Il semble que l'on n'ait pas trop souffert jusqu'ici de l'absence de cette base constitutionnelle. Aujourd'hui pourtant, l'ordonnance sur les radios locales, la concession de la télévision par abonnements, la concession pour le satellite de communication, la réglementation à venir des satellites de télévision à réception directe, le télétexte, le vidéotexte, la télématique et d'autres médias, et même la concession actuelle accordée à la Société suisse de radiodiffusion et de télévision, toutes ces dispositions doivent reposer sur une compétence expresse de la Confédération. Il est donc temps de conclure. Ce n'est pas pour la seule satisfaction des juristes ou des constitutionnalistes que cette disposition doit enfin voir le jour.

Si l'on persiste à tergiverser pour une simple question de vocabulaire, alors que nous sommes tous d'accord sur le fond, nous allons prolonger dangereusement un vide juridique dont nous ne manquerons pas de pâtir tôt ou tard. Cela étant, nous avons discuté à perte de vue, nous avons pesé et soupesé les mots, en nous livrant à une querelle de vocabulaire, alors qu'en réalité nous sommes tous d'accord pour que les auditeurs et les téléspectateurs soient à l'abri des manipulations, des influences partisans et d'autres déformations de la réalité que les auteurs de programmes pourraient être tentés de leur infliger à la faveur du puissant instrument d'information qu'ils détiennent, et cela encore d'une façon monopoliste. En fait, ce n'est pas tel terme plutôt que tel autre, dont la signification est d'ailleurs très voisine, qui va améliorer la qualité des programmes. Ce n'est pas cela qui va guérir quelques rares incorrigibles, oublieux volontaires ou involontaires des règles de déontologie qu'ils ont acceptées lors de leur engagement. Croyez-vous qu'après notre dispute et après avoir choisi tel terme ou tel autre certains collaborateurs de la SSR vont s'améliorer? Je ne le crois pas.

C'est l'occasion de rappeler que, au cours de nos délibérations, la disparition du terme «objectivité» dans le texte constitutionnel ne doit pas être interprété comme un rejet. Enfin, nos débats, comme aussi la campagne qui précédera la votation populaire, apparaîtront vraisemblablement comme dépassés, si ce n'est vains, lorsque nos ondes seront submergées par des émissions étrangères, transmises par satellites et qui, celles-là, ne seront pas régies par les règles que nous nous efforçons péniblement d'élaborer. Dans ces conditions, il me paraît nécessaire d'arrêter là le jeu de pendule entre nos deux conseils et de rejoindre la décision du Conseil national. Il me paraît souhaitable de ne pas maintenir une divergence qui ne ferait que prolonger cet

échange de balles qui n'aboutira à rien. Je vous prie donc de vous prononcer en faveur de la minorité de la commission.

Stuckli: Man kann bei dieser Wortwahl zweifellos in guten Treuen beide Meinungen vertreten. Man sollte meines Erachtens auch daraus keine Schicksalsfrage für den Verfassungsartikel machen. Wichtiger und vordringlicher Aspekt bei der Abwägung – so erscheint es mir (es wurde auch von anderen Sprechern dargelegt) – ist doch nun, dass wir möglichst bald mit dem Nationalrat eine Einigung finden.

Die Entwicklungen in der Medienlandschaft eilen zunehmend den Rechtsgrundlagen in immer beängstigenderem Tempo davon. Das Rechtsdefizit im Medienbereich ist unter staatspolitischen Gesichtspunkten mehr als unbefriedigend. Eine Klarstellung wird deshalb je länger, je dringlicher.

Dem Anschein nach will nun doch offenbar eine Mehrheit der Kommission – wie das auch in Schilderungen von Herrn Cavelti aus dieser stattgefundenen sogenannten «informellen Konferenz» hervorgegangen ist – sich der Minderheit bzw. der Wortwahl des Nationalrates anschliessen und sich damit mit einer «sachgerechten» Darstellung der Ereignisse zufrieden geben.

Obwohl ich noch in der Kommission der Meinung war, dass sich mit dem Begriff «wahrheitsgetreu» eigentlich ebenso gut, wenn nicht sogar besser, das anvisierte Ziel im Rahmen dieses Leistungsauftrages erreichen liesse, kann ich mich einer Mehrheitsmeinung, welche dem Wort «sachgerecht» zuneigt, anschliessen. Dies kann ich auch deshalb, weil nun heute zu vernehmen ist, dass die nationalrätliche Kommission voraussichtlich kein Musikgehör für die neue ständerätliche Version in dieser Frage haben wird.

Entscheidend ist für mich jedoch neben dem Zeitfaktor – also Beendigung dieses Pingpongspiels mit dem Nationalrat – folgendes: Nach den Äusserungen des Departementsvorstehers in der Kommission kann davon ausgegangen werden, dass das Wort «sachgerecht» auch die Begriffe «Wahrheit» und «Objektivität» umfasse. Wenn die Meinung vertreten wird, dass sachgerecht eine grössere Auslegungsfreiheit zulasse, also breiter gefasst sei – Herr Cavelti hat davon gesprochen –, dann ist diese Interpretation meines Erachtens auch zulässig.

Im übrigen könnte ich mir nicht vorstellen, jemand könnte der Meinung sein, dass Informationen über Ereignisse, die stattgefunden haben – und das ist ja hier mit diesem Satz gemeint – anders als «objektiv» und «wahrheitsgetreu» übermittelt werden sollen. Wir wissen zwar alle, dass es keine absolute Objektivität geben kann, dass sie aber zweifellos durch alle Medienschaffenden anzustreben ist und die Medienschaffenden so objektiv als möglich zu informieren haben.

Man kann im übrigen zweifellos aufgrund der Kommissionsdiskussionen und auch der heutigen Meinungsäusserungen davon ausgehen, dass auf den nachfolgenden Rechtsstufen – sei das die Gesetzesverordnung oder Konzessionsstufe – der Begriff «sachgerecht» in der angeführten Weise interpretiert werden kann.

Aus all diesen Gründen stimme ich dem Wort «sachgerecht» zu.

M. Aubert: J'aimerais aussi apporter une contribution à l'interprétation de cet alinéa et je ferai trois remarques.

Première remarque: Il me semble que nous aurions pu nous épargner beaucoup d'efforts si nous avions attaché à la première phrase de l'alinéa le poids qui lui revient. «La radio et la télévision, y est-il dit, favorisent la libre formation de l'opinion.» Tout est là. Cette phrase, à elle seule, aurait suffi pour régler la question, car l'autorité de plaintes et le Tribunal fédéral peuvent très bien en tirer des conséquences pour le contenu des programmes. Un programme résolument partial ne permettrait justement pas la «libre formation de l'opinion.» On aurait donc pu se dispenser de la dernière phrase de l'alinéa 2, qui nous occupe aujourd'hui. Je dis cela pour montrer la portée mineure de cette phrase, de la divergence qui l'affecte, de la discussion qui l'entoure.

Deuxième remarque: La phrase existe néanmoins, il faut donc bien nous en occuper. Vous connaissez la différence. Le Conseil fédéral traitait de la même manière les événements et les opinions. Le Conseil des Etats aussi. Mais pas le Conseil national qui veut, lui, une présentation «fidèle» des événements et un reflet «équitable» de la diversité des opinions.

Je ne suis pas sûr que cette division soit aussi heureuse qu'on l'a dit. En réalité, on passe insensiblement de l'événement à l'opinion. Il y a des événements qui ne renferment aucune opinion: par exemple un tremblement de terre. Il y en a d'autres qui n'en expriment pas à proprement parler, du moins lorsqu'ils sont involontaires, mais qui en suscitent et qu'on pourrait être tenté de cacher: par exemple un accident du rail ou de la route. Il y a des événements qui sont porteurs d'opinion: par exemple une manifestation, un discours. Enfin, il y a des opinions qui sont diffusées pour elles-mêmes, immédiatement, et non pas parce qu'elles sont incluses dans un événement qu'on rapporte: par exemple le commentaire d'un journaliste, l'émission «Tel quel», une table ouverte.

La césure pratiquée par le Conseil national sépare vraisemblablement – si je l'ai bien comprise – l'opinion immédiate de l'événement plus ou moins porteur d'opinion.

Or, pour les événements, il se pose trois problèmes, je crois que M. Cavelti l'a montré tout à l'heure. Un problème de choix, d'abord (Auswahl): de quels événements faut-il parler, lesquels peut-on négliger? Un problème de pondération, ensuite (Gewichtung): combien de temps faut-il consacrer à tel événement, à tel autre? D'une série de discours prononcés, lesquels faut-il mettre en évidence, lesquels peut-on oublier? Enfin, un problème de transmission (Übermittlung): il faut montrer les choses telles qu'elles sont, la reproduction doit être fidèle, il ne faut pas, par exemple, qu'une coupure dans un discours ait pour effet de le dénaturer.

Mais, pour les opinions, il se pose aussi un problème de choix: auxquelles d'entre elles faut-il prêter l'antenne? Quel porte-parole faut-il inviter? Ainsi qu'un problème de pondération: combien d'émissions, combien de temps, sur une période de quelle durée? En revanche, le problème de la transmission ne se pose que pour les émissions différées, qu'un découpage tendancieux pourrait altérer, mais pas pour les émissions directes. On le voit, la différence n'est pas grande.

Toutefois, je ne vous propose pas de maintenir une réglementation uniforme. Nous pouvons nous rallier à la distinction établie par le Conseil national, à la condition de ne pas y voir plus qu'une nuance de langage. Tout bien considéré, la fidélité pour les événements et l'équité pour les opinions traduisent correctement l'idée de loyauté, d'honnêteté qu'il faut mettre dans le choix, la pondération, la transmission des uns et des autres.

Troisième et dernière remarque. En ce qui concerne l'adverbe qui convient à la présentation des événements, vous aurez pu constater qu'il subsiste une divergence, mais que cette divergence ne touche plus que le texte allemand. Faut-il dire «sachgerecht» avec le Conseil national? Faut-il dire «wahrheitsgetreu» avec la majorité de notre commission? C'est évidemment à nos collègues de Suisse alémanique qu'il appartient de trancher. La version française, elle, ne varie pas. Que l'emporte le texte du Conseil national ou celui de votre commission, la version française dit «fidèle» dans les deux cas.

J'ai consulté les dictionnaires. Le «Quillet» d'abord. «Fidèle: qui est exact, qui ne s'écarte point de la vérité, qui est conforme, précis. Rapport, relation fidèle. On dit de même: tableau, miroir fidèle.»

Ensuite le «Grand Larousse» de la langue française. «Avec un nom de personne: qui montre un souci de vérité, d'exactitude dans ses travaux, dans ses écrits. Un historien fidèle. Avec un nom de chose: qui est conforme à la vérité, à l'exactitude. Description, récit, narration fidèle.» Le «Grand Robert» enfin: «Qui ne s'écarte pas de la vérité. Historien, rapporteur, traducteur fidèle. Peintre fidèle de la société. Conforme à la vérité. Voyez correct, exact, sincère, vrai.

Histoire, narration, rapport, récit, témoignage fidèle; description, peinture, tableau fidèle de la réalité: J'aime, l'on vous a fait un fidèle récit, Racine, Mithridate, acte III, scène 2.» Finalement, «fidèle» signifie «qui inspire confiance». C'est justement ce que nous voulons, «fidèle» rend vraiment bien le sentiment que nous avons d'une relation correcte des événements, correcte dans le choix, la pondération et la transmission.

Tout à l'heure je m'abstiendrai, puisque le scrutin ne concerne que nos collègues de langue allemande. Mais, si je devais, aujourd'hui, au point du débat que nous avons atteint, prendre position dans cette querelle de la langue allemande, je dirais que le moment est venu de nous rallier à la version du Conseil national.

Affolter: Ich muss Ihnen gestehen, dass ich über diesen ganzen Streit um Worte eher etwas amüsiert denn darin wirklich engagiert bin. Wenn wir uns bei jeder Verfassungsnovelle bezüglich textliche Ausgestaltung und Wortwahl derart Mühe geben würden, dann liesse sich offenbar noch lange mit der jetzigen Verfassung leben.

Ich gestatte mir aber trotz der «Gipfelkonferenz», deren Schlüsse uns Herr Cavelti so sehr ans Herz legt, Ihnen zu empfehlen, der Mehrheit zuzustimmen, dies nicht etwa, weil ich zu dieser Konferenz nicht geladen war, sondern aus schlicht sachlichen Gründen. Wir haben einen starke prominenten Kreis von Experten eingeladen, eine absolute Neuart und ein Unikum in einem Differenzbereinigungsverfahren: einen anerkannten Rechtsprofessor, den Bundesgerichtspräsidenten und eine angesehene Philosophin.

Die Experten waren sich überraschenderweise weitgehend einig, nämlich darin – Herr Hefti hat das schon durchblicken lassen –; dass der Ausdruck «objektiv» am geeignetsten wäre. Der Begriff «objektiv» ist fest verankert in Literatur, Judikatur und im Medienrecht und bildet eine Grundnorm für die Rechtsverwirklichung durch Verwaltung und Gerichte. Er ist brauchbar, judiziabel, aussagekräftig und so weiter und so fort. Er ist aber offenbar nach Meinung des Nationalrates ein Reizwort, dem er nicht zustimmen könne. Persönlich hätte ich allerdings nach wie vor «objektiv» allen anderen Begriffen in dieser ganzen Auswahlendung vorgezogen.

Im weiteren waren sich die Experten darin einig, wenn man das Protokoll etwas aufmerksam liest, vor die Wahl gestellt: «sachgerecht» oder «wahrheitsgetreu», dem letzteren den Vorzug zu geben; «wahrheitsgetreu» habe eine starke Profilierung, sei normativ stärker und klarer und von breitem ethischen Gehalt. Diese Beurteilung entspricht übrigens der Meinung eines früheren Hearingteilnehmers, Herr Prof. Gygi. Der Ausdruck findet sich auch im berühmten Bundesgerichtsentscheid vom Oktober 1980, der heute schon angezogen worden ist. Der Begriff «sachgerecht» sei hingegen relativ neu, finde sich in der Gesetzgebung und in der Literatur selten, habe eine weite Auslegungsbreite, eine begrenzte normative Bedeutung und führe im Verfassungsartikel zu Unsicherheiten, weil er schillernd sei.

Man sagt nun allerdings, es sei Vorsicht geboten, wenn alle Experten sich einig seien. Aber trotzdem: Wenn wir dem Beizug angesehener Experten einen Sinn beimessen wollen, dann können oder sollten wir sogar ihren Empfehlungen folgen oder sie wenigstens nicht einfach in den Wind schlagen, wenn nicht wirklich wichtige Gründe dagegen sprechen.

In einem Punkt haben die Experten ganz sicher recht: «Wahrheitsgetreu» – entsprechend dem Mehrheitsentscheid der Kommission – stellt hohe Anforderungen. Thomas Mann hat einmal gesagt: «Es ist schwer, es zugleich der Wahrheit und den Leuten recht zu machen.» Unter Leuten sind hier die Medienkonsumenten und die Medienschaffenden zu verstehen, und dies macht die Sache vielleicht noch schwieriger. Doch sollten wir – so meine ich wenigstens – uns nicht davon abhalten lassen, unablässig nach der Wahrhaftigkeit des Vermittelten zu streben.

Aber wie immer Sie beschliessen – ich mache aus dieser Sache, wie eingangs gesagt, keine «cause célèbre» –, wird

es mir recht sein, soweit mir diesbezüglich überhaupt etwas recht sein kann. Bekanntlich war ich von Anfang an – die Kommission weiss das und Herr Bundespräsident Schlumpf auch – für einen reinen Kompetenzartikel eingetreten, der uns zumindest auf Verfassungsstufe all dieser Schwierigkeiten enthouden hätte und wohl bereits unter Dach und Fach wäre. Damit, Herr Cavelti, hätten wir Zeit gewonnen. Objektivweise und wahrheitsgetreu muss ich aber feststellen: dieser Zug ist abgefahren – was ich allerdings nach wie vor als nicht sachgerecht ansehe.

Muhlem: Wenn Sie bei einer Diskussion um die Gestaltung unserer Verfassung zwischen zwei Begriffen zu wählen haben, dann ist zunächst die Frage zu diskutieren und zu entscheiden, welcher Stellenwert denn der betreffenden Aussage überhaupt zukommen soll. Kollege Dreyer hat gesagt: «Es besteht – im Grunde genommen – eine Einheitlichkeit der Betrachtung über das, was wir aussagen wollen. Es sind nur die zur Auswahl gestellten Worte verschieden, mit denen wir das zum Ausdruck zu geben versuchen.» Ich selbst gehöre zur Kommissionsmehrheit, weil ich glaube, dass das Wort «wahrheitsgetreu» den ganz spezifischen Stellenwert des zuordnenden Sachverhalts in der Verfassung besser zum Ausdruck bringt und näher bei «objektiv» liegt als jeder andere Begriff. Aber entscheidend ist, dass wir uns bewusst sind, dass hier die Frage nach den Grundrechten des Bürgers auf dem Spiele steht. Es ist die Frage nach sogenannten verfassungsmässigen Freiheitsrechten des Bürgers. Oder anders formuliert: Wir regeln einen Teilbereich des ungeschriebenen Verfassungssatzes der «Meinungsfreiheit des Bürgers»: «Meinungsfreiheit», «Meinungsäusserungsfreiheit», «Meinungsbildungsfreiheit», «Informationsfreiheit» sind Begriffe, die in den Grundrechtskatalog unserer Bundesverfassung hineingehören. Entscheidend ist daher die Wahl jenes Wortes, das deutlich macht, dass hier dem Zuschauer und dem Zuhörer sein verfassungsmässiges Grundrecht gewährleistet wird. Oder anders formuliert: dass die Medienschaffenden – ob es die Wortschaffenden, die Bildschaffenden oder die rein technischen Übertragenden sind – ihre Sendung und ihr Übermitteln so zu gestalten haben, dass der Empfänger sich mit der Realität richtig konfrontiert sieht. Das ist die entscheidende Aussage, wie sie in Bundesgerichtsentscheiden und in der Literatur deutlich gemacht wird: die Meinungsfreiheit ist die Voraussetzung zum Funktionieren der Demokratie als Staatsform.

Wenn Sie diesem oder jenem Wort zustimmen, so muss in diesem Hause unzweifelhaft festgehalten werden, dass wir alle dieses verfassungsmässige Recht des Bürgers – des Zuschauers und des Zuhörers – gewährleisten wollen. Gleichzeitig bringen wir in negativer Form zum Ausdruck, dass es kein verfassungsmässiges Recht des Medienschaffenden gibt, seine Meinung, wenn er im Dienstleistungsbetrieb Radio und Fernsehen engagiert ist, nach seinem freien Gutdünken einfach weiterzugeben. Wir schaffen somit kein Privilegienrecht; wir normieren hier nicht die Meinungsäusserungsfreiheit des Medienschaffenden, solange er und soweit er in dieser Tätigkeit engagiert ist. Wenn er ausserhalb seines Einsatzes steht, ist er jedem Bürger – bezogen auf diese Grundrechte – gleichgestellt. Dies ist die zentrale Aussage.

Zum zutreffenden Wort lassen sich zweifelsohne Bücher schreiben. Es sei aber doch, um dem Wort «wahrheitsgetreu» noch die notwendige Unterstützung zu geben, auf einen der vielen Bundesgerichtsentscheide hingewiesen, wo der Bundesrichter am 17. Oktober 1980 dartut: «Compte tenu de sa fonction, le devoir d'objectivité de l'information implique un devoir de vérité dans la présentation des faits.» Das Bundesgericht beruft sich auf die Literatur des Barrelet «Droit suisse des mass media» oder Debbasch «Traité du droit de la radiodiffusion» oder Gygi in seiner Publikation «Monopolisierte Massenmedien im freiheitlichen Rechtsstaat».

Wenn Sie die Wahl zu treffen haben, kommen natürlich auch persönliche Empfindungen mit hinzu. Der eine steht näher

bei «wahrheitsgetreu», der andere näher bei «sachgerecht». In dieser Beziehung, Herr Kollege Cavelti, habe ich im privaten Gespräch erklärt, sei es Sache des einzelnen, dies sorgfältig abzuwägen. Aber wenn Sie Verfassungsrecht schaffen, müssen Sie eigentlich auch folgende Überlegungen nebst ihrem Sprachgefühl mit einbeziehen, nämlich: Welches der beiden Worte lässt die bessere juristische Auslegung zu? Welcher Begriff ist in Literatur, Lehre und richterlicher Praxis schon etabliert? Ich persönlich – ich habe es Ihnen erklärt – bin für «wahrheitsgetreu». Aber wesentlich ist, dass wir alle mit der zu treffenden Wortwahl zum Ausdruck bringen, dass wir das Grundrecht des Zuschauers und Zuhörers auf freie Meinungsbildung und damit auf objektiven Empfang der Ereignisse garantieren und gewährleisten wollen.

Binder: Ich bin erstaunt, dass man heute hier im Plenum erklärt, es habe eine informelle Konferenz stattgefunden zwischen einigen Würdenträgern beider Räte und dass man sich dann geeinigt habe: wir geben hier nach, und der Nationalrat gibt bei der Autonomie nach. Persönlich hatte ich glücklicherweise nicht die Ehre, dieser Konferenz besonderer Art anzugehören. Ich glaube, es wäre sinnlos, wenn wir in Kommissionen stundenlang tagen, Experten anhören, uns erklären lassen, was die diskutierten Begriffe für eine Bedeutung haben, wenn dann einfach einige Herren nachträglich über unsere Köpfe hinweg beschliessen, was am Schluss geschehen soll.

Ich vertrete die Meinung, dass wir diesen Verfassungsartikel dringend und rasch brauchen, weil die Technik dem Gesetzgeber davonläuft. Ich möchte aber auch klarstellen, dass gerade unsere Kommission dem Nationalrat ganz wesentlich und sehr weit entgegengekommen ist. Wir haben dem nationalrätlichen Vorschlag grundsätzlich zugestimmt. Wir unterscheiden im Text jetzt ebenfalls zwischen «Tatsachen» und «Meinungen», zwischen Ereignissen und Ansichten. Damit wollten wir klar und unmissverständlich zum Ausdruck bringen, dass die Freiheit des Kommentars in keiner Weise irgendwie angetastet werden soll und darf. Wir machen einen Verfassungsartikel. Wir müssen deshalb möglichst verfassungswürdige, klare, eindeutige Begriffe suchen, auch Begriffe, die im Rahmen der Gesetzgebung und des Ordnungsrechts entsprechend ausgelegt werden können.

Der Nationalrat hat den Begriff «sachgerecht» geprägt. Wir haben – wie bereits erwähnt wurde – drei Experten angehört; alle drei Experten haben – zu unserer eigenen Überraschung – erklärt, dass unsere Fassung «objektiv» die beste Fassung sei, die zweitbeste Fassung sei der Begriff «wahrheitsgetreu». Die schlechteste Fassung sei das Wort «sachgerecht». Ich verweise auf das Protokoll, Seite 8. (Ich zitiere dieses Protokoll jetzt nicht.) Insbesondere hat aber Herr Bundesgerichtspräsident Kaufmann erklärt, dass der Begriff «sachgerecht» eigentlich schillernd sei; er könne sehr nahe beim Begriff «objektiv» liegen, man könne den Begriff aber auch anders interpretieren und ihn in die Nähe der Pressefreiheit bringen. Dann bedeute «sachgerecht» etwas ganz anderes als «objektiv». Wir können uns nicht gestatten, schillernde und in der bisherigen Rechtssprache unbekannte Begriffe in die Verfassung aufzunehmen.

Auch Herr Prof. Kägi hat sich in der heutigen Ausgabe der «Neuen Zürcher Zeitung» über den Begriff «sachgerecht» geäussert. Er schreibt, dass dieser Begriff normativ nichts gebe und sich eigentlich höchstens für ein Baureglement eigne, nicht aber für eine Verfassungsbestimmung. Er findet deshalb, der Begriff «sachgerecht» sei für den Radio- und Fernsehartikel nicht brauchbar.

Nun zum Begriff «wahrheitsgetreu». Ich habe in der neuesten Ausgabe des «Duden» nachgeschaut, was «wahrheitsgetreu» heisst. Wahrheitsgetreu wird so ausgelegt: sich an die Wahrheit halten, die Wirklichkeit zuverlässig und richtig wiedergeben, keine Halbwahrheiten aussagen. Man spricht denn auch von einem «wahrheitsgetreuen» Bericht. Man spricht aber nicht von einem «sachgerechten» Bericht. Ein Ereignis oder eine Tatsache soll – nach unserem Vor-

schlag – wahrheitsgetreu wiedergegeben werden. In diesem Begriff «wahrheitsgetreu» sind eigentlich zwei Begriffe verpackt: nämlich einerseits das Streben nach Wahrheit, andererseits aber auch der in der Rechtssprache bekannte Begriff «Treu und Glauben». Neben das Element Wahrheit tritt das Element der Billigkeit.

Herr Cavelti, Sie haben «wahrheitsgetreu» gleichgesetzt dem Begriff «wahrheitsgemäss». Das sind aber zwei ganz verschiedene Begriffe. «Wahrheitsgemäss» wäre meines Erachtens eine wirklich zu enge Formulierung. Der Begriff «wahrheitsgetreu» ist viel breiter und führt zu keinen Interpretationsschwierigkeiten.

Nun wird natürlich eingewendet – die Journalisten haben bereits Pontius Pilatus zitiert –: Was ist Wahrheit? Man kann diese Frage stellen. Aber es gibt auch einen Dekalog, und dort heisst meines Wissens das achte Gebot «Du sollst nicht lügen». Wollen wir mehr dem Dekalog oder dem Wort von Pontius Pilatus folgen? Persönlich bin ich der Meinung, dass der Begriff «wahrheitsgetreu» präzise, klar und verfassungswürdig ist.

Ich bitte Sie deshalb, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

M. Masoni: Je crois que l'abandon de «l'objectivité» est au fond une perte puisqu'il s'agissait d'une expression qui avait été interprétée et développée par la jurisprudence et qui vraiment permettait de dire plus clairement ce que l'on voulait, tout en sachant que c'était l'effort de l'objectivité que l'on visait. On trouve cette expression dans plusieurs lois et constitutions européennes. C'était la forme la plus souhaitable, on l'a abandonnée et je pense qu'il n'est malheureusement pas possible de songer à y revenir. Les mots que l'on a essayé de trouver pour exprimer cette même objectivité sont tous assez proches et, comme M. Aubert nous l'a dit, on pourrait presque arriver à se rallier au Conseil national. Mais je pense qu'il s'agit d'une disposition constitutionnelle spécialement importante et que notre devoir est d'essayer d'arriver à un résultat avec la formule que nous considérerons comme la plus précise.

En comparant les expressions employées dans les trois langues, je constate que le français a utilisé «convenablement», l'italien «correttamente». Je dois dire que tout en constatant qu'il ne s'agit pas d'une grande différence, l'expression «sachgerecht» pêche un peu du fait qu'elle met la chose devant. Les autres expressions partent d'une idée plutôt abstraite, d'un concept, comme la «Korrektheit», dont il faut essayer de s'approcher. Voilà la raison qui me fait penser que le mot «wahrheitsgetreu» est plus près de celui employé dans les deux autres langues. Or, dans une disposition aussi importante, il serait dommage d'avoir une différence entre les trois versions. Je crois donc que l'expression proposée par la majorité est en soi préférable, mais mérite aussi d'être appuyée pour une autre raison, à savoir qu'en maintenant la divergence nous encouragerions l'autre conseil à rechercher une troisième solution qui pourrait éventuellement nous satisfaire encore plus.

Heftli, Berichterstatter: Ich möchte Herrn Binder beruhigen. Ich nahm an keiner Konferenz teil, nur an einem Gespräch. Bei Beschlüssen wirkte ich nicht mit und habe auch niemanden irgendwie ermächtigt, solche bekanntzugeben.

Nun noch zu den Ausführungen von Herrn Dreyer: Wir sind sicher nicht gegen interessante Programme, aber sie dürfen nicht zum Deckmantel werden für wahrheitswidrige oder unsachgemässe Beeinflussungen, um die freie Meinungsbildung zu behindern. Denn ich glaube, wir alle sind uns einig, dass wir jenen Spruch von Joseph Goebbels ablehnen: «Wir sprechen, schreiben und filmen nicht, um etwas zu sagen, sondern um eine bestimmte Wirkung zu erzielen.»

Cavelti: Sprecher der Minderheit: Nur ein Wort zur Replik und um darzutun, worin sich die beiden Begriffe unterscheiden. Es wurde seitens der Mehrheitsvertreter verschiedentlich auf die Experten, namentlich auf Herrn Prof. Kägi und seinen heutigen Artikel in der «Neuen Zürcher Zeitung»

hingewiesen. Es wurde richtig gesagt, Herr Prof. Kägi neige zum Begriff «wahrheitsgetreu». Dass Herr Prof. Kägi aber in seinem heutigen Artikel zu einem neuen Begriff, nämlich zu «sachlich und unparteiisch» gelangt, wurde nicht gesagt. Es wurde also zwar «wahrheitsgetreu», aber nicht «sachgemäss» über diesen Artikel berichtet.

Miville: Bei allem Respekt vor den philosophischen Klimmzügen, die hier nun bald seit Jahren stattfinden, und bei allem Respekt vor den hochkarätigen Experten, die in der Kommission – für eine Differenzbereinigung! – beigezogen worden sind, muss ich Sie nun doch einmal auf etwas aufmerksam machen.

Ich gehe nicht mehr auf alle diese Begriffe ein. Es ist unnötig, da noch etwas zusätzlich zu sagen. Aber ich frage mich einfach, was es für Aussenstehende, für Parlamentarier, ja sogar für Ständeräte, die dieser Kommission nicht angehört, und erst recht für die Bürger unseres Landes eigentlich für einen Sinn macht, was wir hier nun seit langer Zeit betreiben. Wir schlagen uns herum – sage und schreibe – mit folgenden Ausdrücken: «sachlich», «unparteiisch», «sachgerecht» (mit einem S wie Schlumpf), «fachgerecht» (mit einem F wie Friedrich), «objektiv», «wahrheitsgetreu», «angemessen». Alles mehr oder weniger Ähnliches aussagende Begriffe. Darüber lassen wir nun unter Umständen eine Differenz mit dem Nationalrat bestehen und schieben die Inkraftsetzung dieses dringend benötigten Verfassungsartikels immer weiter hinaus.

Mir tut es schon leid, dass wir vorhin – aber ich war nachgerade zu müde, um in dieser Sache noch zu opponieren – die Differenz wegen freier und selbständiger Meinungsbildung belassen haben. Ich meine, wir sollten jetzt auf den Nationalrat einschwenken und diesem langen, nachgerade bösen Spiel ein Ende setzen. Diejenigen, die seinerzeit für «objektiv» gewesen sind – damit kommen wir ja beim Nationalrat nicht durch –, sollten eigentlich mit «sachgerecht» jetzt sehr zufrieden sein, denn «sachgerecht», der Sache entsprechend, der Sache gerecht, ist ja wirklich in der Bedeutung, in der Aussage und im Inhalt sehr übereinstimmend mit «objektiv», das heisst: dem Objekt entsprechend, dem Objekt gerecht werdend. Ich bin für die Fassung des Nationalrates.

Bundespräsident Schlumpf: Wir schaffen hier Verfassungsrecht, für die Zukunft, nicht für die Vergangenheit. Ein Kriterium kann deshalb ganz sicher nicht wesentlich sein, nämlich die Tatsache, welcher der verschiedenen Ausdrücke, die zur Verfügung stehen, in der Verfassung bereits häufiger vorkomme.

Die Frage ist: Kann ein Begriff, kann ein Adjektiv nachher zuverlässig interpretiert werden? Natürlich ist der Begriff «wahrheitsgetreu» fassbarer als der Begriff «sachgerecht». Warum ist der Bundesrat dennoch für Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates? Der Begriff «wahrheitsgetreu» ist enger, und gerade deswegen ist er an sich fassbarer. Aber weil er enger ist, wird er dem, was wir auf Verfassungsebene als Fundament für die Gesetzgebung brauchen, weniger gerecht. Der Begriff «sachgerecht» umschliesst nämlich auch die Verpflichtung auf die Wahrheit. Ich könnte mir jedenfalls nicht vorstellen, was «sachgerecht» und nicht «wahrheitsgetreu» sein könnte. «Sachgerecht» umfasst aber nicht allein den Begriff «wahrheitsgetreu», sondern auch «der Sache gerecht werden».

Nehmen Sie ein Beispiel: Wenn eine Brücke in unserem Lande einstürzt, dann ist die Wiedergabe dieses Ereignisses zweifellos «wahrheitsgetreu». Wenn aber die Darstellung so vorgenommen wird, das es sich nicht bloss um ein wahrhaftes Unglück, sondern um eine Landeskatastrophe handle, dann ist das zwar eine «wahrheitsgetreue» Ereigniswiedergabe, aber keine sachgerechte Darstellung, weil in Rechnung gestellt und für den Rezipienten erkennbar sein muss, dass wir Tausende von Brücken in diesem Lande haben, die eben halten, die nicht einstürzen. Die Ereignisse sollen sachgerecht dargestellt werden, wobei Ereignisse – Herr Präsident Heftli hat das kurz erläutert – auch die Wiedergabe fremder Äusserungen und Meinungen umfassen; das ist

eine Darstellung von Ereignissen. Das fällt nicht unter den Begriff der Meinungsvielfalt. Damit sind die Ansichten gemeint, die dargestellt werden. Diese sollen «wahrheitsgetreu» und auch «sachgerecht» dargestellt werden.

Ich hätte gerne einen Begriff aus unserem Bündner Dialekt verwendet, nämlich «redlich». Ich weiss, das können wir nicht auf Verfassungsstufe verankern; aber «Üb' immer Treu und Redlichkeit bis an Dein kühles Grab», das ist es, was wir wollen, eine redliche Wiedergabe von Ereignissen. Redlich kann nur sein, was der Wahrheit entspricht. Redlich ist aber auch nur, was der Sache gerecht wird, also nicht verzerrt ist. Die Vielfalt der Ansichten andererseits soll angemessen zum Ausdruck gebracht werden. Ständerat Hefti hat einiges beigetragen zu einer guten Interpretation. Angemessen nach der Auswahl der Ansichten, aber auch nach der Art der Wiedergabe; angemessen im Sinne einer Wiedergabe vielfältiger Ansichten hat einen quantitativen und einen qualitativen Inhalt. Die Vielfalt der Ansichten soll nach Mass, mit Augenmass, massvoll, wie ein Masskleid zum Ausdruck gebracht werden.

Ständerat Muheim, es geht – das ist richtig – um Grundrechte des Rezipienten; der Anspruch dieses Hörers oder Zuschauers geht eben nicht nur auf eine wahrheitsgetreue, sondern auch auf eine sachgerechte Darstellung. Herr Cavelti hat ein Beispiel, die Darstellung von Demonstrationen, erwähnt.

Ständerat Binder, ich teile Ihre Auffassung nicht, «wahrheitsgetreu» heisse «der Wahrheit entsprechend» und «nach Treu und Glauben». «Wahrheitsgetreu» kann doch wohl nur heissen: «der Wahrheit getreu», eben wahrheitsgetreu.

Ständerat Stucki, ich bin mit Ihnen der Meinung: Hier geht es um einen Begriff, der in der Ausführungsgesetzgebung verwertbar, also genügend breit, aber auch abgrenzbar sein muss. Ich möchte wiederholen, was ich in Ihrer Kommission sagte: «Unter dem Titel «Ereignisse sachgerecht darstellen und die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen» findet der heutige Artikel 13 der SRG-Konzession durchaus Platz. Der wäre damit abgedeckt. Natürlich könnte man nur Satz 1 im Absatz 2 stehenlassen, wie Ständerat Aubert gesagt hat; man käme dann in die Nähe der «wahrheitsgetreuen Darstellung» von Ständerat Affolter, der von Anfang an eine Globalbestimmung, einen Kompetenzartikel wollte. Aber gerade das will man ja im Hinblick auf die Gesetzgebung nicht. Die Aufspaltung «Tatsachen und Meinungen», «Ereignisse und Ansichten» hat nicht nur den Vorteil, dass die Zuordnung von Adjektiven einfacher ist, eben mit sachgerecht und angemessen, sondern einen weiteren: Sie belegt nämlich, dass auch erkennbar unterschieden werden muss, ob man Ereignisse darstellt oder eigene Ansichten zum Ausdruck bringt. Beides sind getrennte Anforderungen. Zur Interpretation des französischen Textes darf ich mich nicht äussern. Da haben wir einen eminenten Interpreten in Ständerat Aubert.

Eine letzte Bemerkung: Wir betreiben hier Verfassungsgebung. Es geht nicht darum, eine Konkretisierung vorzunehmen, welche der Ausführungsgesetzgebung und nachgeordneten Erlassen vorenthalten bleiben muss. Ich verstehe die wohlgemeinten Bemühungen, zu einem klaren Begriff vorzustossen. Aber es muss – verschiedene Votanten haben das gesagt – unser Anliegen sein, zum Souverän zu gelangen. Wortgefechte im buchstäblichen Sinne, Gefechte über Worte, werden wir dann, wenn es um die Ausführungsgesetzgebung geht, miteinander zu bewältigen haben, und Bücher schreiben würde ich ohnehin auf Verfassungsstufe nicht. Wir haben ja bereits «Bücher» in der Bundesverfassung: Ich nenne Artikel 32bis mit dem Trinkbranntwein und den Obstabfällen, dem Obstwein, Most, Wein, Traubentrestern, Weinhefe und den Enzianwurzeln. Das genügt; wir schaffen jetzt Verfassungsrecht und schreiben keine Bücher. Ich möchte Sie bitten, mitzuhelfen, dass wir zu diesem Verfassungsfundament kommen.

Darf ich mir eine letzte Bemerkung erlauben? Es wurde – von Ständerat Cavelti – etwas sehr Wesentliches gesagt: Letzten Endes werden die Mitwirkungsmöglichkeiten der

Bundesversammlung beeinträchtigt, wenn wir nicht endlich zu einem Verfassungsfundament und damit zur Ausführungsgesetzgebung kommen. Dann muss nämlich weiter auf der heutigen Grundlage, inklusive Zuständigkeitsgrundlage, das im Sektor des Medienwesens Anfallende – es fällt vieles an, und es steht noch vieles bevor – bewältigt werden. Das würde nicht zum Vorteil der parlamentarischen Kompetenzen und allenfalls auch der Kompetenzen des Souveräns, dort wo es um referendumspflichtige Erlasse geht, gereichen.

Ich bitte Sie also, im Absatz 2 dem Nationalrat zuzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	18 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	18 Stimmen

Le président: Il m'appartient de trancher. Il faut avoir un grand amour des nuances pour déceler une véritable divergence entre les deux textes! Je n'ai pas de *Duden* sous la main. M. Aubert a dit tout à l'heure qu'il appartenait à nos collègues suisses alémaniques de choisir, si bien que je me demande si je ne vais pas céder mon fauteuil au vice-président!

En me prononçant, je n'entends pas choisir; j'entends tout simplement éliminer une divergence. Je me prononce donc en faveur de la proposition de la minorité de la commission, qui nous invite à adhérer à la décision du Conseil national.

*Mit Stichentscheid des Präsidenten wird der Antrag der Minderheit angenommen
La proposition de la minorité est adoptée par la voix prépondérante du président*

Art. 55bis Abs. 3

*Antrag der Kommission
Festhalten*

Art. 55^{ter} al. 3

*Proposition de la commission
Maintenir*

Hefti, Berichterstatter: Hier verbleibt Ihre Kommission beim bisherigen Beschluss des Ständerates. Ich verweise auf unsere seinerzeitigen Ausführungen, möchte aber nochmals kurz erwähnen: Unabhängigkeit bedeutet, dass wir kein staatliches Fernsehen wollen, dass aber mit dieser Unabhängigkeit Radio und Fernsehen nicht schlechthin keiner Gesetzgebung unterstehen. Der Bund kann weiterhin in Organe von Radio und Fernsehen Delegierte entsenden, sich vorbehalten, Ernennungen zu bestätigen; es wäre auch möglich, neben der Beschwerdeinstanz einen Radio- und Fernsehrat einzusetzen, indem auch Mitglieder des Parlamentes und der Beamtenschaft vertreten sein könnten.

Die Grundbedeutung von Autonomie liegt darin, dass die autonome Institution zuständig und verpflichtet ist zur Erfüllung bestimmter selbständiger Aufgaben. Daraus entspringt dann auch die Möglichkeit, unter Umständen Normen zu erlassen; das sind zum Beispiel bei Radio und Fernsehen bestehende interne Reglemente. Autonomie ist aber nicht unbeschränkt, darum unterscheidet sie sich von «Souveränität».

Ein Minderheitsantrag figuriert nicht auf der Fahne. Namens der Kommission beantrage ich hier Zustimmung zum Kommissionsbeschluss.

Piller: Ich bitte Sie, bei Alinea 3 der Lösung des Nationalrates zuzustimmen. Unsere Kommission ist in Anbetracht der fortgeschrittenen Zeit in der Behandlung und unter der straffen Führung des Kommissionspräsidenten meines Erachtens etwas rasch und eigentlich ohne Diskussion zum Beschluss «Festhalten» gelangt. Im Kommissionsprotokoll steht auch nur ein einziger Satz über diesen Punkt. Die Lösung des Nationalrates entspricht wortwörtlich dem ehemaligen Minderheitsantrag Guntern/Binder/Cavelti/

Miville/Piller, der in unserem Rate nur knapp mit 14 zu 13 Stimmen abgelehnt wurde. Im Nationalrat wurde dieser Minderheitsantrag von der Kommission aufgenommen und im Plenum ohne Gegenstimme beschlossen. Es ist sicher unwahrscheinlich, dass der Nationalrat auf diesen eindeutigen Beschluss zurückkommt.

Ich zitiere kurz, was der Kommissionspräsident im Nationalrat gesagt hat. Es erstaunt mich, dass in dieser informellen Zusammenkunft anders diskutiert worden sein soll. Herr Koller hat folgendes gesagt: «In Absatz 3 geht es um die Unabhängigkeit und Programmgestaltungsfreiheit von Radio und Fernsehen. Bezüglich der Programmgestaltungsfreiheit schlägt Ihnen die Kommission einstimmig eine neue Formulierung vor, die sich allerdings mehr in Nuancen als im Grundsätzlichen sowohl vom Vorschlag des Bundesrates wie von der Fassung des Ständerates unterscheidet. Gegenüber dem Bundesrat möchten wir auch sprachlich jede Missdeutung ausschliessen, wonach es sich bei der Programmgestaltungsfreiheit um ein subjektives Recht der Veranstalter oder von einzelnen Medienschaffenden handeln könnte, was auch der Bundesrat in seiner Botschaft ausdrücklich verneint. Anders als der Ständerat fand Ihre Kommission, es sei in diesem Zusammenhang wenig zweckmässig, den vorbelasteten Begriff der Autonomie neu in unsere Bundesverfassung aufzunehmen.»

In Anbetracht dieser Situation und in der Überzeugung, dass wir bald einen guten Verfassungsartikel haben sollten, bitte ich Sie, der nationalrätlichen Fassung zuzustimmen. Ich glaube, es geht in diesem Differenzbereinungsverfahren wirklich nur noch um kleinste Nuancen. Wenn wir ohne Substanzverlust Reizworte wie «Objektivität» und «Autonomie» aus dem Verfassungstext entfernen können, dann, glaube ich, haben wir auch den Weg für eine erfolgreiche Volksbefragung geebnet.

Ich bitte Sie noch einmal, doch dieser Fassung Nationalrat zuzustimmen, weil ich wirklich nicht glaube, dass der Nationalrat auf seinen eindeutigen Beschluss zurückkommt.

Hefti, Berichterstatter: In der Kommission stand das Wort durchaus frei. Niemand hat es gewünscht, und dann schritt man zur Abstimmung; es wurde auch nach der Abstimmung das Wort nicht mehr verlangt. Dagegen habe ich eher, wenn man die Kommissionsverhandlungen im Nationalrat verfolgte, das Gefühl, im Nationalrat sei dieser Absatz 3 am Schluss eigentlich nicht mehr so eingehend geprüft worden, vor allem auch nicht die Argumente des Ständerates.

Nun möchte ich auf drei Punkte hinweisen: In der Botschaft heisst es, dass bei Radio und Fernsehen die Zuschauer und Zuhörer im Mittelpunkt stehen müssen. Radio und Fernsehen dienen der Allgemeinheit. Im Absatz 3 gemäss Nationalrat hätten Sie aber nur einen Hinweis auf die Freiheit in der Programmgestaltung, aber keinen auf die Zuhörer und Zuschauer, die doch nach der Botschaft im Mittelpunkt stehen sollen. Der Begriff autonom gestattet ohne weiteres, auch diesem Punkt Rechnung zu tragen. Jedenfalls ergeben sich diesbezüglich keine Unklarheiten.

Dann steht in der Botschaft, wie wichtig es sei, dass man nicht nur Freiheit, sondern auch Verantwortung habe. Beides bedinge sich. Wenn Sie nun aber den nationalrätlichen Absatz 3 lesen, dann steht wohl das Wort «frei» darin, aber von Verantwortung nichts. Ich glaube, wir sollten beide gleich werten, und wenn wir bei der Autonomie bleiben, dann sind eindeutig die entsprechenden Möglichkeiten für Gesetzgebung und Konzession gewahrt.

Schliesslich war man – auch in den Hearings – einverstanden, dass Radio und Fernsehen, gerade um ihren Auftrag nach Absatz 2 richtig erfüllen zu können, einer – ich zitiere ein Wort des Herrn Bundesgerichtspräsidenten – «Hierarchie» bedürfen. Das schliesst nicht aus, dass der einzelne Medienschaffende seinen Spielraum haben muss, aber doch eingebettet in die Institution; diese ist letzten Endes verantwortlich. Auch das steht in der Botschaft. Aber auch das wird zweideutig, wenn wir der Formulierung in Absatz 3, wie sie der Nationalrat vorschlägt, zustimmen.

Ein ganz so sicheres Gewissen hatte ja der Nationalrat auch

nicht. Er hat die ursprüngliche Fassung des Bundesrates etwas geändert. Aber machen wir es richtig; schaffen wir hier Klarheit. Was Autonomie ist und dass sie hier gut ihren Platz hat, habe ich bereits erwähnt. Autonomie enthält auch eine Begrenzung und gibt damit dem Gesetzgeber und der Bundesversammlung, die ja – wie Herr Bundespräsident eben sagte – auch noch einiges zu sagen haben soll, die nötige Kompetenz. Ich würde begreifen, wenn man Sturm laufen würde, wenn gegenüber der Programmgestaltung einfach die Gesetzgebung vorbehalten bliebe, wie das in einer früheren Vorlage der Fall war. Das gäbe einen Freipass für den Gesetzgeber, und den haben wir nun gerade mit «Autonomie» vermieden. Damit ist gesagt, dass ein freier Ermessensraum, ein freier Spielraum da sein müsse, aber nicht unbegrenzt, und in Abstimmung zu anderen Rechten und Ansprüchen.

Aus diesen Überlegungen bitte ich Sie, dem Vorschlag der Kommission zuzustimmen.

Bundespräsident Schlumpf: Der Bundesrat hat der Fassung des Nationalrates zugestimmt, die ja, wie Herr Piller richtig sagte, ursprünglich als Minderheitsantrag bei der Erstberatung in Ihrem Rat zur Diskussion stand. Der Bundesrat bleibt dabei, aber ich möchte doch der Frage noch ein Wort widmen, ob es sich beim Ausdruck «Autonomie» um ein Reizwort handeln könnte. Das würde ich eindeutig verneinen. Deshalb habe ich auch etwas wenig Verständnis für diese terminologische Auseinandersetzung, denn da möchte ich in Anwendung eines Dialektausdruckes sagen: das ist «gehupft wie gesprungen». Denn das Wesentliche ist nämlich, ob Sie «freie Gestaltung der Programme» oder «Autonomie in der Gestaltung von Programmen» wählen, die Bindung an den Absatz 2. Dieser Absatz 2 stellt fest, was Freiraum für das Medienschaffen ist, und legt zugleich die Grenzen dafür fest. Innerhalb dieses Freiraumes und dieser Grenzen ist man frei oder autonom in der Gestaltung der Programme. Ich möchte also hier nicht auf die Barrikaden steigen für die Fassung des Nationalrates bzw. für die Zustimmung zum Bundesrat. Ich glaube, da kann man beide Varianten wählen. Für die Handhabung und für die Ausführungsgesetzgebung macht das keinen Unterschied.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Kommission	29 Stimmen
Für den Antrag Piller	10 Stimmen

Art. 55 Abs. 3bis

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

Art. 55 al. 3^{bis}

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil national

Hefti, Berichterstatter: Dieser Absatz ist neu vom Nationalrat aufgenommen worden. Ihre Kommission begrüsst ihn und stimmt ihm zu.

Angenommen – Adopté

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nationalrat
Conseil national

Sitzung vom 19.3.1984
Séance du 19.3.1984

81.040

**Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel)
Constitution fédérale
(article sur la radio et la télévision)**

Siehe Jahrgang 1983, Seite 1336 – Voir année 1983, page 1336

Beschluss des Ständerates vom 12. März 1984

Décision du Conseil des Etats du 12 mars 1984

Differenzen – Divergences

Art. 55bis Abs. 2 und 3

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 55^{ter} al. 2 et 3

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Koller Arnold, Berichterstatter: Nach den Beschlüssen des Ständerates vom 12. März verbleiben beim neuen Radio- und Fernsehartikel der Bundesverfassung noch zwei Differenzen zur Fassung, wie sie unser Rat im letzten Herbst verabschiedet hat.

Ihre vorberatende Kommission hat die Divergenzen geprüft und schlägt Ihnen einstimmig vor, durch Zustimmung zum Ständerat diese letzten Differenzen auszuräumen. Dabei hat sie mitberücksichtigt, dass es wohl kaum verstanden würde, wenn wir bei diesem dritten Anlauf zu einem Radio- und Fernsehartikel der Bundesverfassung – bei allem Respekt vor der Bedeutung der Verfassungsgesetzgebung – noch viel Zeit mit einem Streit vorwiegend um Worte verlieren würden.

Bei Absatz 2 von Artikel 55bis geht es darum, den deutschen Text mit dem französischen in bessere Übereinstimmung zu bringen, indem festgeschrieben wird, dass Radio und Fernsehen zur freien, anstatt wie bisher zur selbständigen Meinungsbildung beitragen.

Der französische Text, der hier offenbar der «*texte juste*» ist, sprach von Anfang an von «*libre formation de l'opinion*», womit zum Ausdruck gebracht wird, dass die verfassungsrechtliche Ordnung von Radio und Fernsehen auf die Meinungsbildungsfreiheit der Bürger ausgerichtet sein muss. Auch die zweite verbleibende Differenz – bei Absatz 3 – ist mehr sprachlicher als sachlicher Natur. Sachlich unbestritten ist nämlich, dass die sogenannte Radio- und Fernsehfreiheit nicht als Meinungsäusserungsfreiheit der einzelnen, auch nicht der Radio- und Fernsehmitarbeiter, in den Medien, sondern als Freiheit der Institutionen Radio und Fernsehen zu verstehen ist, ihre Programme unabhängig vom Staat und von gesellschaftlichen Gruppierungen zu gestalten. Hierauf hatte der Bundesrat schon in seiner Botschaft hingewiesen, und wir meinten, dies durch Vermeidung des Substantivs «*Freiheit*» auch im Verfassungstext noch klarer zum Ausdruck gebracht zu haben.

Der Ständerat kam demgegenüber zum Schluss, dass der aus dem Staatsrecht bekannte Ausdruck «*Autonomie*» die genannte Ordnung am unmissverständlichsten wiedergebe, wobei es sich hier freilich nicht so sehr um eine Gestaltungsfreiheit in Rechtsetzung und Rechtsanwendung, sondern bei der Schaffung der Programme handelt. Von Vorteil ist zweifellos, dass das Bundesgericht in diesem Zusammenhang verschiedentlich schon von Autonomie der Veranstalter gesprochen hat, so dass bei der künftigen Interpretation dieses Begriffes an diese Rechtsprechung angeknüpft werden kann.

Die Kommission empfiehlt Ihnen daher auch in diesem Punkt einstimmig Zustimmung zum Ständerat.

M. Coutau, rapporteur: A l'occasion de cette procédure d'élimination des divergences, il restait deux points à régler avec le Conseil des Etats. Le premier, à l'alinéa 2, relève purement du vocabulaire et ne concerne que le texte allemand qu'il convenait de mieux adapter à la version française que nous avons adoptée.

Le deuxième, à l'alinéa 3, touche une modification de caractère formel mais à laquelle certains attribuent aussi une valeur matérielle. Je vous rappelle notre formule: «*La libre conception des programmes est garantie*». Le Conseil des Etats préférait: «*L'autonomie dans la conception des programmes est garantie*». Il y a donc une différence de terme: d'une part, «*libre conception*», d'autre part, «*autonomie*». Finalement, l'accord s'est fait car les deux formules prêtent moins à interprétation que certains voudraient le penser. Dans les commissions, nous nous sommes également entendus. De plus, le message du Conseil fédéral était précis. Nous avons maintenant aussi des références juridiques grâce à des jugements du Tribunal fédéral qui indiquent ce qu'il faut entendre par «*autonomie des programmes*». Il ne s'agit en aucun cas d'interpréter cette autonomie comme étant celle des membres du personnel de l'institution de programmes à titre individuel, c'est-à-dire les réalisateurs, les producteurs, les journalistes, les présentateurs. Il s'agit exclusivement de l'autonomie de l'institution de programmes en tant que telle, c'est-à-dire du concessionnaire.

A partir de cette interprétation et comme le Conseil des Etats estimait qu'elle était encore mieux stipulée par «*l'autonomie dans la conception des programmes*», c'est à cette version qu'il a persisté de donner la préférence. A l'unanimité votre commission vous propose de vous y rallier.

Après les très longs préparatifs de cet article constitutionnel, après tout le soin que nous avons mis à définir avec précision ce que nous entendions, il est temps de terminer cet exercice, puisque nos divergences ne portent plus guère que sur des questions relativement mineures, relevant davantage de la terminologie que du fond.

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Ständerat
Conseil des Etats

Sitzung vom 23.3.1984
Séance du 23.3.1984

Schlussabstimmung
Vote final

81.040

Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel)
Constitution fédérale
(article sur la radio et la télévision)

Siehe Seite 51 hiervor – Voir page 51 ci-devant
Beschluss des Nationalrates vom 4. Oktober 1983
Décision du Conseil national du 4 octobre 1983

Schlussabstimmung – Vote final
Für Annahme des Beschlussentwurfes 37 Stimmen
(Einstimmigkeit)

An den Nationalrat – Au Conseil national

Nationalrat
conseil national

Sitzung vom 23.3.1984
Séance du 23.3.1984

Schlussabstimmung
Vote final

81.040

Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel)
Constitution fédérale
(article sur la radio et la télévision)

Siehe Seite 240 hiervor – Voir page 240 ci-devant

Beschluss des Ständerates vom 23. März 1984
Décision du Conseil des Etats du 23 mars 1984

Schlussabstimmung – Vote final

Für Annahme des Beschlusentwurfes
Dagegen

166 Stimmen
4 Stimmen

An den Bundesrat – Au Conseil fédéral
