

Vierzehnte Sitzung – Quatorzième séance**Donnerstag, 17. März 1983, Vormittag****Jeudi 17 mars 1983, matin**

8.00 h

Vorsitz – Présidence: Herr Eng

81.043

**Radio und Fernsehen. Beschwerdeinstanz
Radio et télévision.
Autorité d'examen des plaintes**

Botschaft und Beschlussentwurf vom 8. Juli 1981 (BBI III, 105)

Message et projet d'arrêté du 8 juillet 1981 (FF III, 101)

Beschluss des Ständerates vom 28. September 1982

Décision du Conseil des Etats du 28 septembre 1982

Antrag der Kommission

Eintreten

Antrag Gerwig

Die Beratungen des Bundesbeschlusses sind auszusetzen und nach der Behandlung des Radio- und Fernsehartikels durchzuführen.

Antrag Magnin

Nichteintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

Proposition Gerwig

Surseoir à la discussion de l'arrêté fédéral jusqu'après l'examen de l'article constitutionnel sur la radio et la télévision.

Proposition Magnin

Ne pas entrer en matière

Präsident: Zu unserem ersten Geschäft liegt ein Ordnungsantrag von Herrn Gerwig vor. Danach sind die Beratungen des Bundesbeschlusses auszusetzen und nach der Behandlung des Radio- und Fernsehartikels durchzuführen. Im Einverständnis mit den Antragstellern und den Kommissionssprechern schlage ich Ihnen vor, den Ordnungsantrag erst nach den Kommissionssprechern begründen zu lassen und darüber erst nach den Fraktionssprechern abstimmen zu lassen. – Sie sind damit einverstanden.

Koller Arnold, Berichterstatter: Mit dem Bundesbeschluss über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen erfüllt das Parlament ein Postulat, welches in unserem Lande schon seit mehr als zehn Jahren ansteht. Unmittelbarer Anlass der heutigen Vorlage war eine Motion von Ständerat Guntern aus dem Jahre 1979, mit welcher dieser den Bundesrat ersuchte, «... unverzüglich, ohne Rücksicht auf den zeitlichen Verlauf der Verfassungsvorlage, eine staats- und verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen zu schaffen». Die Motion ist vom Ständerat im Dezember 1979 mit 27 gegen 5 und vom Nationalrat im Dezember 1980 mit 97 gegen 43 Stimmen gegen den Vorschlag des Bundesrates überwiesen worden.

Die Notwendigkeit der Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen wird heute,

wenigstens grundsätzlich, allgemein anerkannt. Bekanntlich hat auch die Delegiertenversammlung der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft im Januar 1979 den Zentralvorstand ausdrücklich beauftragt, «bei den zuständigen Behörden vorstellig zu werden, damit eine solche unabhängige Beschwerdeinstanz so rasch wie möglich geschaffen werde». Der Bundesrat ist in der Folge nicht untätig geblieben. Mit Verfügung vom Juli 1979 setzte das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement eine beratende Beschwerdekommision, die sogenannte Kommission Reck, ein, welche die Programmbeschwerden zuhanden des Departementes zu begutachten hat. Dabei erklärte Bundesrat Ritschard öffentlich, er werde sich konsequent an die Feststellungen und an die Anträge dieser Kommission, die rechtlich natürlich keine Entscheidungsgewalt hat, halten. Auch Bundesrat Schlumpf hält sich an diese Devise.

Die Kommission Reck hat in den vergangenen drei Jahren zweifellos eine grosse und wertvolle Pionierarbeit geleistet, für welche dem Präsidenten Oskar Reck und allen Mitgliedern auch an dieser Stelle bestens gedankt sei. Die ihr gestellte Aufgabe, beanstandete Sendungen auf ihre Übereinstimmung mit den Programmrichtlinien, wie sie in Artikel 13 der Konzession für die SRG umschrieben sind, zu prüfen, ist schwierig, weil die Richtlinien nicht ohne sehr allgemeine, wertausfüllungsbedürftige Begriffe, wie «objektive, umfassende und rasche Information», «Interessen des Landes», «nationale Einheit und internationale Verständigung» auskommen, die es anhand von beanstandeten Sendungen zu konkretisieren gilt. Herr Reck, der von der Kommission angehört wurde, erklärte, es seien bis zum letzten Herbst total 75 Eingaben gemacht worden, die den Namen «Beschwerde» verdienten, davon seien 65 erledigt, in sieben Fällen habe die Beschwerdekommision auf Konzessionsverletzung erkannt.

Welche Neuerungen bringt nun die bundesrätliche Vorlage gegenüber dem geltenden Rechtszustand? Zunächst verdient hervorgehoben zu werden, dass das materielle Recht, also die Programmrichtlinien für die Veranstalter, durch diese Vorlage überhaupt nicht berührt werden. Auch die neue, unabhängige Beschwerdeinstanz wird, wie die Kommission Reck, zu prüfen haben, ob beanstandete Sendungen Programmbestimmungen der Konzession verletzen. Im Falle der SRG ist dies bekanntlich Artikel 13 der Konzession. Ich zitiere diesen wichtigen Artikel: «Die von der SRG verbreiteten Programme haben die kulturellen Werte des Landes zu wahren und zu fördern und sollen zur geistigen, sittlichen, religiösen, staatsbürgerlichen und künstlerischen Bildung beitragen. Sie haben eine objektive, umfassende und rasche Information zu vermitteln und das Bedürfnis nach Unterhaltung zu befriedigen. Die Programme sind so zu gestalten, dass sie den Interessen des Landes dienen, die nationale Einheit und Zusammengehörigkeit stärken und die internationale Verständigung fördern.»

An diesen Entscheidungsgrundlagen der Beschwerdekommision ändert der vorliegende Bundesbeschluss also überhaupt nichts. Es handelt sich um einen reinen Organisations- und Verfahrenserlass. Trotz dieser Einschränkung sind die verfahrens- und organisationsrechtlichen Neuerungen bedeutsam. Rechtlich am wichtigsten ist, dass die neu zu schaffende Beschwerdeinstanz nicht nur von den Veranstaltern, sondern auch von der Verwaltung unabhängig sein wird. Die unabhängige Beschwerdeinstanz wird künftig wie ein Gericht aus eigenem Recht – ohne jede Weisungs- oder Korrekturmöglichkeit von Seiten der Verwaltung – Programmbeschwerden entscheiden.

Man mag einwenden, auch die Kommission Reck sei faktisch vom EVED schon unabhängig gewesen. Aber es ist zweifellos wichtig, dass diese faktische Unabhängigkeit nun auch rechtlich abgesichert wird. Dadurch wird erreicht, dass die Beschwerdeinstanz künftig, über jeden Verdacht der Abhängigkeit erhaben, ihre oft sehr delikate Aufgabe erfüllen kann. Damit dürften die rechtlichen Voraussetzungen geschaffen sein, dass es der Beschwerdekommision gelingt, sowohl das Vertrauen des Publikums als auch der

Veranstalter zu erwerben. Dass wir eine auch von der Verwaltung unabhängige Beschwerdeinstanz schaffen, ist sodann auch verfassungsrechtlich bedeutsam. Wie das Bundesgericht in seinem inzwischen berühmt gewordenen Entscheid vom 17. Oktober 1980 festgestellt hat, verbietet das ungeschriebene Grundrecht der Informations- und Meinungsfreiheit dem Staat, das ihm zustehende Monopol der Verbreitung von Radio- und Fernsehsendungen selber auszuüben. Er ist verpflichtet, Dritte mit dem Rundfunk zu betrauen. Da es sich bei Radio und Fernsehen aber um einen öffentlichen Dienst handelt, darf und muss der Bund den privaten Veranstaltern in der Konzession Programmrichtlinien auferlegen. Er soll ihnen im Interesse der freien Meinungsbildung bei der Gestaltung der Programme aber auch eine ausgedehnte Autonomie belassen. Die Programmvorschriften enthalten, wie wir am Beispiel von Artikel 13 der SRG-Konzession gesehen haben, regelmässig generalklauselartig formulierte, unbestimmte Rechtsbegriffe, deren Anwendung im Einzelfall delikate Wertungsfragen stellt. Die Kontrolle der Einhaltung der Programmvorschriften durch die Verwaltung selber ist daher in sich problematisch, weil wenigstens potentiell stets die Gefahr besteht, dass die Meinungsfreiheit, die durch die Konzessionierung erst ermöglicht wird, auf dem Wege der Programmaufsicht wieder zurückgenommen wird. Die Schaffung einer von der Verwaltung unabhängigen Beschwerdeinstanz ist daher auch verfassungsrechtlich bedeutsam.

Die zweite wichtige Neuerung ist, dass das Beschwerdeverfahren, vor allem auch die Beschwerdelegitimation, genau geregelt wird. Auch dies ist ein bedeutsamer Fortschritt. Im Grunde genommen war es doch bisher so, dass man bei Eingaben Privater, die eine Konzessionsverletzung geltend machen, nicht recht wusste, was man mit ihnen rechtlich anfangen sollte. Da die Veranstaltung von Radio- und Fernsehsendungen offensichtlich keine verbindliche Regelung eines öffentlich-rechtlichen Rechtsverhältnisses zwischen den Veranstaltern und den Radiohörern und Fernsehzuschauern und damit keine Verfügung im Sinne des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren darstellt, behandelt man sogenannte Programmbeschwerden – *faute de mieux* und in der Literatur nicht unbestritten – einfach als Aufsichtsbeschwerden im Sinne von Artikel 71 des genannten Gesetzes. Aufsichtsbeschwerden sind nun aber bekanntlich der am wenigsten schnittige Rechtsbehelf, den das Verwaltungsverfahren kennt. Sie gewähren dem Anzeiger nicht einmal einen Erledigungsanspruch, und angesichts solch evidenter rechtlicher Schwäche hilft auch wenig, dass eine Aufsichtsbeschwerde jederzeit von jedermann formlos eingereicht werden kann. Hier greift nun die neue Ordnung ein, indem klar geregelt wird, wer legitimiert ist, eine Programmbeschwerde einzureichen, innert welcher Frist und in welcher Form er dies tun muss. Dafür gewährt der Bundesbeschluss den Beschwerdeführern nun auch einen Erledigungsanspruch und regelt die wichtige Frage des Weiterzuges der Entscheide der Beschwerdeinstanz ans Bundesgericht. Dabei haben Bundesrat und Kommission bewusst am Prinzip der Popularbeschwerde festgehalten, fällt doch das Erfordernis der Unterstützung durch mindestens 20 weitere Beschwerdeberechtigte praktisch kaum ins Gewicht.

Wichtig ist sodann, dass im Bundesbeschluss die Aufzeichnungs-, Aufbewahrungs- und Auskunftspflicht der Veranstalter neu genau geregelt wird. Die Beschwerdeinstanz kann die ihr gestellte Aufgabe, beanstandete Sendungen daraufhin zu prüfen, ob sie Programmbestimmungen der Konzession verletzt haben, nur erfüllen, wenn sie freien Zugang zu allen relevanten Unterlagen hat. Dabei genügt es nicht immer, die beanstandeten Sendungen nur zu visionieren oder zu hören. Um beispielsweise das Erfordernis der Objektivität der Information zu überprüfen, ist oft entscheidend festzustellen, was der verantwortliche Journalist aus dem Grundlagenmaterial gemacht hat, was gesendet und was weggelassen worden ist. Herr Reck hat erklärt, die bisherige Beschwerdekommission habe in prekären Fällen erlebt, dass man ihr überhaupt kein Quellenmaterial mehr

zur Verfügung stellen konnte. Das soll künftig durch die im Bundesbeschluss geregelte Aufbewahrungspflicht vermieden werden.

Was schliesslich die Kompetenz der unabhängigen Beschwerdeinstanz betrifft, so beschränkt sie der Bundesbeschluss bewusst auf Feststellungsentscheide, ob eine oder mehrere ausgestrahlte Sendungen Programmbestimmungen der Konzession verletzt haben oder nicht. Es obliegt ihr also eine reine Rechtskontrolle. Zudem bleibt es primär Sache der Veranstalter und subsidiär des Departementes, die geeigneten Vorkehren zu treffen, um Rechtsverletzungen zu beheben und künftig zu vermeiden. Die Beschwerdeinstanz hat diesbezüglich lediglich ein Antragsrecht.

In der vorberatenden Kommission ist die Notwendigkeit der Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz im Grundsatz unbestritten geblieben. Auch die sozialdemokratische Fraktion sprach sich ausdrücklich für eine unabhängige Beschwerdeinstanz aus, möchte sie aber auf einen Verfassungsartikel stützen. Es scheint mir zweckmässig, auf diese Argumentation erst nach der Begründung des Antrages Gerwig näher einzugehen.

In der Frage der Verfassungsmässigkeit des Bundesbeschlusses hält sich die Mehrheit Ihrer Kommission wie der Bundesrat an die Erwägungen des Bundesgerichts in seiner Entscheidung vom 17. Oktober 1980 in Sachen «Société suisse de radiodiffusion et télévision contre Fédération romande des téléspectateurs et auditeurs.» Danach verbietet das ungeschriebene Verfassungsrecht der Meinungsfreiheit dem Bund, das ihm zustehende Monopol der Verbreitung von Radio- und Fernsehsendungen selber auszuüben. Er müsse mittels Konzession Dritte damit betrauen. Da es sich bei Radio und Fernsehen um einen öffentlichen Dienst handle, habe der Bund als Konzedent aber auch das Recht und sogar die Pflicht, für eine im Interesse der Allgemeinheit liegende Erfüllung dieses öffentlichen Dienstes zu sorgen. Dies geschieht unter anderem durch den Erlass von Programmvorschriften in den Konzessionen, welche die Qualität der Information als Voraussetzung der Meinungsfreiheit gewährleisten sollen. Ist der Bund aber zum Erlass von Programmvorschriften durch die Verfassung berechtigt und verpflichtet, so ist er selbstverständlich auch gehalten, die richtige Erfüllung dieser Vorschriften sicherzustellen. Er hat also eine entsprechende Aufsichtskompetenz, die er nun durch den vorliegenden Bundesbeschluss zu einem wesentlichen Teil an die unabhängige Beschwerdeinstanz delegiert. Dieser Gedankengang ist derart einleuchtend, dass man nach dieser gekonnten bundesgerichtlichen Klärung wirklich Mühe hat zu verstehen, dass man die Schaffung einer an sich erwünschten unabhängigen Beschwerdeinstanz zum Teil nach wie vor an der Frage der Verfassungsmässigkeit scheitern lassen will.

Die unabhängige Beschwerdeinstanz hat zur Aufgabe zu prüfen, ob beanstandete Radio- und Fernsehsendungen Programmbestimmungen der Konzession verletzt haben. Dabei kann der Präsident gemäss Artikel 18 des Bundesbeschlusses versuchen, die Beanstandung in Verhandlungen gütlich zu erledigen. Die Kommission wird daher im Radio- und Fernsbereich weitgehend auch als Klagemauer dienen und Ombudsmannfunktion übernehmen. Wie eine im letzten Jahr durchgeführte repräsentative Meinungsforschung ergab, wünscht auch eine grosse Mehrheit des Schweizer Volkes die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz. Wir dürfen mit gutem Grund hoffen, dass eine unabhängige Beschwerdeinstanz durch die Kompetenz ihrer Vorteile dazu beitragen wird, das angespannte, wenn nicht gar verkrampfte Verhältnis, das zwischen der SRG und grossen Teilen der Bevölkerung besteht, wesentlich zu verbessern.

Durch eine klar geordnete Rechtskontrolle sollen Radio und Fernsehen, die nach einer treffenden Formulierung des Bundesgerichtes in unserer Zeit zu «hervorragenden Mitteln der sozialen Kommunikation» geworden sind, besser in unser rechtsstaatliches System eingeordnet werden.

Dieser erste Schritt im Hinblick auf eine verbesserte rechts-

staatliche Ordnung von Radio und Fernsehen dürfte nicht nur geeignet sein, das Vertrauen der Bevölkerung in diese wichtigen Medien zu verbessern. Er wird auch die Autonomie der Veranstalter vor ungerechtfertigten Angriffen schützen und sollte so letztlich zu einer Hebung der Qualität der Radio- und Fernsehprogramme beitragen.

In diesem Sinne empfiehlt Ihnen die vorberatende Kommission mit 18 zu 8 Stimmen Eintreten auf die Vorlage.

M. Coutau, rapporteur: C'est le 16 décembre 1980 que ce conseil a adopté une motion adoptée par le Conseil des Etats sur proposition de M. Guntern, et ceci par 97 voix contre 43. Un an plus tôt, le Conseil des Etats l'avait adoptée, pour sa part, par 27 voix contre 5. Cette motion demande au Conseil fédéral de «créer sans délai (et sans se préoccuper du calendrier prévu par le projet d'article constitutionnel) une autorité de recours pour la radio et la télévision qui soit indépendante de l'Etat et de l'administration».

Il ne convient pas de revenir longuement ici sur les motifs qui nous ont conduit à l'adoption de ce texte. Rappelons simplement, d'abord, que le public éprouve un certain besoin de pouvoir exprimer officiellement ses critiques à l'égard d'émissions de radio ou de télévision qu'il ne considère pas comme conformes aux directives de programmes incluses dans la concession octroyée à la SSR.

Il s'agit essentiellement de préciser dans les directives internes de la SSR les dispositions figurant à l'article 13 de cette concession, selon lesquelles les programmes doivent «donner une information objective, étendue et rapide» et répondre «au besoin de divertissement» du public. En outre, «les programmes doivent servir l'intérêt du pays, renforcer l'union et la concorde nationale, et contribuer à une compréhension internationale». Il ne faut pas voir dans ce besoin de pouvoir contester la conformité de certaines émissions à ce texte, une volonté de brimer la liberté de création de la radio et de la télévision. Mais d'une part, ces deux moyens d'information exercent une fonction particulièrement importante dans l'information de l'opinion publique et, d'autre part, ils bénéficient d'une situation de monopole de fait. Dès lors, les voies de plaintes doivent être légitimement ouvertes aux auditeurs et aux téléspectateurs.

En 1976, la SSR a institué une procédure interne pour traiter les requêtes des auditeurs et des téléspectateurs. Elle a modifié cette procédure par des directives qui datent du 21 juillet 1979. Mais il ne s'agit pas là d'une solution suffisante car, restant interne, la procédure fait de l'organisation professionnelle à la fois le juge et l'une des parties en cause. Une procédure de plainte externe existe aussi sous la responsabilité du Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Dès juillet 1979, une commission a été créée pour expertiser les plaintes à l'intention du département qui exerce sa surveillance. Malgré la qualité du travail de cette commission et l'engagement remarquable de son président, M. Oskar Reck, cette formule ne donne pas pleinement satisfaction non plus, et ceci notamment en raison du fait qu'on ne peut pas considérer que les organes, qui statuent sur les plaintes, soient véritablement indépendants, cette fois-ci de l'administration. De plus, on a pu constater que l'application des dispositions de la loi sur la procédure administrative, dans des affaires de ce genre, n'allait pas sans poser un certain nombre de problèmes spécifiques.

D'ailleurs, la nécessité de créer une institution indépendante d'examen des plaintes n'est officiellement contestée par personne. On a pu s'en convaincre encore lors de la procédure de consultation introduite à propos du projet d'article constitutionnel sur la radio et la télévision. En revanche, comme le confirme le vote de notre conseil en décembre 1980, l'unanimité n'est pas faite quant au moment d'instituer un tel organe indépendant pour l'examen des plaintes. Les uns, qui sont majoritaires, estiment que le besoin est urgent; à leurs yeux une solution doit être trouvée indépendamment de l'article constitutionnel en élaboration. L'argument essentiel consiste à dire que la situa-

tion actuelle n'étant pas pleinement satisfaisante, il convient d'anticiper, sur ce point, sur la disposition constitutionnelle à venir. Cette dernière a, certes, fait l'objet d'un message et d'un projet dont l'examen parlementaire a commencé, et il mentionne clairement la création d'une autorité d'examen des plaintes. Mais, d'une part, on ne sait pas quand ce projet sera prêt à être soumis au peuple. Selon toute vraisemblance, en tout cas pas avant la fin de 1984 au plus tôt. De plus, il faudrait encore attendre la promulgation d'une loi d'application qui pourrait retarder encore la mise en vigueur de l'autorité d'examen des plaintes. D'autre part, et surtout, il n'est pas possible d'affirmer aujourd'hui que le peuple et les cantons adopteront le projet d'article constitutionnel. En cas d'échec, l'autorité d'examen des plaintes ne pourrait pas être, en quelque sorte, repêchée même si elle n'avait guère été contestée en tant que telle. Une nouvelle procédure devrait alors être remise en route à partir de zéro. Cette incertitude et ce retard ne sont pas acceptables aux yeux de la majorité du Parlement qui a admis la motion Guntern.

La minorité s'est à nouveau manifestée dans la commission chargée d'examiner le projet actuel, elle revient à la charge aujourd'hui avec la proposition de M. Gerwig. Cette minorité ne conteste guère, du moins le prétend-elle, l'autorité d'examen des plaintes dans son principe, mais elle refuse de la traiter indépendamment de l'article constitutionnel et, en effet, elle conteste que cette autorité indépendante puisse être créée, faute de fondement constitutionnel.

Dès lors, la commission a longuement débattu de la constitutionnalité de l'arrêté qui nous est soumis. La majorité l'a admise; elle s'est référée d'abord à l'argument développé dans le message et sur lequel je ne reviens pas. Mais elle a également fondé sa conviction sur les considérants d'un jugement du Tribunal fédéral du 17 octobre 1980. Cet arrêt déclare en résumé que la radio-télévision est devenue un service public d'ampleur nationale, que le principe de la liberté d'expression empêche l'Etat d'exercer lui-même cette fonction, qu'il doit donc la concéder à un tiers et, en la concédant, l'Etat doit fixer un certain nombre de règles matérielles, en matière de programmes, et des organes indépendants pour en surveiller le respect. Cette argumentation a été contestée en partie mais la majorité s'y est ralliée.

La commission a eu l'occasion d'entendre longuement l'actuel président de la commission de recours, M. Oskar Reck. Il a fait part de ses expériences en confirmant encore, si besoin était, que cet organe répond bel et bien à une demande du public. Jusqu'au début novembre 1982, pas moins de soixante-quinze requêtes, pouvant être considérées comme des plaintes, ont été déposées. Soixante-cinq cas ont été traités et dans sept d'entre eux, la commission a constaté une atteinte à la concession. Dans toutes ses conclusions, la commission, il est vrai, a été suivie par le chef du département, ce qui atteste *de facto*, sinon *de jure*, son indépendance par rapport à une administration.

En outre, la commission, et tout spécialement son président, ont eu à maintes reprises des contacts avec le public à la suite d'interventions qui, sans être formellement des plaintes, mettaient en cause telle ou telle émission. Par ces contacts, il a été possible de mieux faire comprendre les contraintes de l'information radiodiffusée et télévisée et, par là même, de jouer, à certains égards, un rôle de médiateur.

Cet aspect de l'activité est considéré comme judiciaire et l'arrêté que nous examinerons permettra, dans une certaine mesure, de le poursuivre. Pour le reste, cet arrêté n'apporte, matériellement, aucune innovation majeure. Il consacre essentiellement, en toutes formes, l'activité actuelle de la commission Reck. En revanche, juridiquement, cet arrêté affirme d'abord le principe d'indépendance, tant à l'égard de l'organe de radio ou de télévision qu'à celui de l'administration. Cela lui confère la possibilité de prendre des décisions, et non plus seulement de présenter des recommandations. De plus, l'arrêté détermine plus clairement que jusqu'ici, sans pour autant restreindre

la pratique actuelle, la qualité pour agir, les conditions dans lesquelles une plainte peut être valablement déposée, les délais et la forme à respecter dans l'examen des plaintes. Il ouvre également une voie de recours au Tribunal fédéral mais, dans l'ensemble de l'arrêté, on s'est tenu à la conception actuelle de recours populaire.

La compétence de l'autorité de plainte se limite à la constatation, sur demande d'un tiers, qu'une ou des émissions ont violé ou non la concession octroyée à l'organe de radio ou de télévision. Il ne s'agit que d'une appréciation de nature juridique; les mesures éventuelles à prendre en cas d'atteinte à la concession, pour la corriger ou pour en prévenir le renouvellement, relèvent des auteurs de programmes ou du département. Toutefois, l'autorité de plainte peut présenter des propositions à cet effet. La composition de cette autorité fera probablement l'objet d'un débat, dans l'examen de l'arrêté article par article car, pour en consacrer l'indépendance, il a été décidé par le Conseil des Etats – et votre commission vous propose de vous y rallier – que les membres de notre Parlement ne pourraient pas siéger au sein de l'autorité de plainte.

Enfin, la question du recours au Tribunal fédéral contre les décisions de l'autorité de plainte est également controversée, soit quant à son principe, soit quant à sa forme, le cas échéant.

La création de cette autorité indépendante d'examen des plaintes ne doit pas être interprétée comme une innovation destinée à museler la liberté des responsables de programmes radiodiffusés et télévisés. Elle ne modifiera pas profondément la pratique actuelle, mais elle est de nature, par l'indépendance formelle qu'elle reconnaît à cette autorité, et par les précisions juridiques nécessaires, vu l'expérience accumulée ces dernières années, à instaurer une plus grande confiance entre le public et les gens de la radio et de la télévision.

Präsident: Es folgen nun die Fraktionssprecher. Als erster hat Herr Gerwig das Wort, der gleichzeitig seinen Ordnungsantrag begründen wird.

Gerwig: Ich stelle den Ordnungsantrag im Namen der sozialdemokratischen Fraktion, die Beratungen auszusetzen und erst nach der Behandlung des Radio- und Fernsehartikels durchzuführen, und, um Zeit zu sparen, werde ich mich als Fraktionssprecher auch materiell zum Gesetz äussern.

Heute wie so oft findet wieder eine Mediendebatte statt, die sich an die Beratungen der Motion Guntern im Dezember 1980 anschliesst. Herr Bundesrat Schlumpf hat damals am 16. Dezember 1980 wörtlich folgendes ausgeführt: «Der Bundesrat ist der Meinung, dass im Vorfeld dieser Grundsatzdiskussion nicht ein Teilbereich herausgelöst und auf einer schwankenden, nach Auffassung des Bundesrates ungenügenden Verfassungsgrundlage eine Regelung in einer so wichtigen Frage getroffen werden sollte.» Diese gleiche Auffassung vertritt ich auch heute noch, weil sich ja seither rechtlich nichts geändert hat. Der Verfassungsartikel, in welchem die Beschwerdeinstanz ebenfalls unbestritten integriert ist, hat bereits den Ständerat passiert und liegt vor der nationalrätlichen Kommission, die das Geschäft nächsten September behandeln wird. In diesen breiten Rahmen gehört das heutige Geschäft. Folgende Argumente bewegen unsere Fraktion zu dieser Haltung.

1. Ich erkläre hier ausdrücklich, dass wir für eine Beschwerdeinstanz sind, wenn die verfassungsrechtlichen Grundlagen im Rahmen der dann zu erarbeitenden Gesetzgebung gegeben sind. Ich sage dies, weil in der Kommission etwa Herr Widmer an diesem Grundsatz gezweifelt hat. Keiner meiner Fraktionskollegen im Ständerat hat aber diese Beschwerdeinstanz bestritten, und dies wird auch im Nationalrat nicht der Fall sein. Wir wissen, dass auch die SRG (wie die privaten Sender) Rechenschaft werden ablegen müssen, wie sie ihre Medienmacht ausüben, und unsere Bürger sollen Gelegenheit haben, sich unter

bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen zu beschweren, damit eine unabhängige Instanz abklären kann, ob diese Beanstandungen zu Recht oder Unrecht erfolgt sind.

2. Es ist selbstverständlich, dass gerade eine so wichtige Instanz verfassungsmässig klar sein muss. Das ist unsere rechtsstaatlich und rechtspolitisch eindeutige Verantwortung. Da wir selbst Gesetzgeber und Verfassungsrichter in einer Person sind, ist unsere Verantwortung eine entsprechend erhöhte und eine sehr wesentliche.

Artikel 36 der Bundesverfassung, wonach das Post- und Telefonwesen im ganzen Umfang der Schweiz Bundessache sei, genügt nicht. Es handelt sich hier um eine Bestimmung technischer Natur, eine Regelung ohne Programmbezug. Daran ändert – und das möchte ich den Kommissionsreferenten sagen – das vielzitierte Urteil des Bundesgerichtes vom Oktober 1980 nichts. Herr Kollege Jean-François Aubert, der sich hier vorne befindet, hat dies im Ständerat sehr einlässlich begründet, wenngleich er damals eingeräumt hat, dass er die Verfassungswidrigkeit nicht mit allerletzter Überzeugung nachweisen könne. Zu Recht hat er aber ausgeführt, dass er gegen die Verfassungsmässigkeit sehr ernste Bedenken habe. Er geht davon aus, dass das Bundesgericht die SRG als «service public», als öffentlichen Dienst, betrachtet, aber er hält sehr streng dafür, dass die Institution eines öffentlichen Dienstes eben eine legale Basis haben müsse, eine verfassungsrechtliche und eine gesetzgeberische, also beide.

Über diese Frage spricht sich das Bundesgericht nicht aus; es äussert sich nicht, ob eine Verfassungsgesetzgebung nötig ist. Diese Frage haben wir als Gesetzgeber selbst zu entscheiden. Hinzu kommt, dass 1980 – und darauf erbitte ich auch von Herrn Bundesrat Schlumpf eine Antwort – noch keine privaten Sender in Aussicht waren. Die heutige Gesetzgebung gilt ja auch für die privaten Sender, was viele übersehen; und dass diese privaten Sender keinen öffentlichen Dienst darstellen, scheint mir offensichtlich.

Mit dem Bundesgerichtsurteil ist somit verfassungsrechtlich nicht zu fechten. Eine Zuständigkeit des Bundes in programmlicher Hinsicht fehlt meines Erachtens. Gleiches hat ja auch Herr Lüchinger am 25. September 1980 ausgeführt. Er hat gesagt: «Die Verfassungsgrundlage ist sehr dürrig und zweifelhaft», und ich hoffe, dass der so senkrechte Herr Lüchinger dies heute – drei Jahre später – hier wieder bestätigen wird.

Also es fehlen uns Gesetz und Verfassung. Diese Instanz, die wir heute beraten, liegt sehr einsam in der Medienlandschaft. Die Bürger – so sagt man – sollen sich beschweren, aber an welche gesetzlichen Bestimmungen sie sich halten sollen, sagt man nicht. Sogar der Bundesrat spricht sehr vage in der Vorlage von rechtsverbindlichen Vorschriften über die Gestaltung der Programme, und der Ständerat hat dies dann eigentlich in Unsicherheit korrigiert in Programmbestimmungen der Konzession. Gemeint ist die Konzession vom 22. Dezember 1980. Aber diese Konzession hat keine gesetzgeberische Rechtskraft und spielt gar keine Rolle für die privaten Radio- und Fernsehfirmen. Der Bürger muss sich, wenn er sich beschweren will, an gesetzliche Grundlagen halten.

3. Wir alle wissen, dass wir in Verfassungsfragen nicht sehr jungfräulich sind und oft beide Augen zuschliessen, wenn Gefahr fürs Vaterland droht. Aber das Vaterland steht damit in keiner Weise in Gefahr. Auch Herr Bundesrat Schlumpf ist der Meinung, dass wir damit, bis zur Behandlung des Radio- und Fernsehartikels, zuwarten können. Die Kommission Reck funktioniert zur Zufriedenheit zumindest der meisten Leute recht gut, und sie arbeitet differenziert. Sie prüft Konzessionsverletzungen als letzte Instanz für den Bundesrat. Diejenigen, die damit nicht einverstanden sind, können jederzeit ans Bundesgericht gelangen. Das Beschwerderecht ist also bis zu diesem Tag der Gesetzgebung gewährleistet.

Es wundert mich deshalb, dass die Kommission Reck abgelöst werden soll. Damit komme ich zu Punkt 4. Ich sage nicht alle hier im Rate, aber sehr viele, wollen eben die

Kommission Reck nicht mehr, weil sie etwas ganz anderes als die Kommission Reck wollen. Anlässlich der Debatte von 1980 ist dies sehr offen von Herrn Fischer-Häggingen und von Herrn Huggenberger ausgeführt worden. Herr Fischer hat gesagt, er sei an sich mit der Kommission Reck einverstanden. Eine unabhängige Instanz, der weitergehende Kompetenz zustehe, sei jedoch nötig, damit nicht so zurückhaltend beurteilt werde. Auch Herr Huggenberger hat von vornehmer Zurückhaltung gesprochen und mehr Kompetenzen dieser Rekursinstanz gewünscht, als die Kommission Reck sie wahrnimmt. Letzte Woche ist in der «Neuen Zürcher Zeitung» über die Fraktionssitzung der FdP berichtet worden. Unter anderem heisst es: «In der Fraktion wurde ein Malaise gegenüber der bisherigen Beschwerdepraxis konstatiert und die Erwartung ausgedrückt, dass die neue Institution ihre Aufgabe baldmöglichst übernimmt.» Ich möchte Herrn Bundesrat Schlumpf fragen, ob wirklich mit dieser neuen Institution etwas viel Weitergehendes möglich ist, als dies die Kommission Reck jetzt tut. Ich möchte das wissen, weil wir nicht hinnehmen, dass dieser unabhängigen Kommission weitergehende Kompetenzen zugestanden werden sollen. Auch deshalb, weil diese Gefahr besteht, ist unsere Fraktion gegen die als verfassungswidrig zu bezeichnende Art der Schaffung dieser Kommission. Ich glaube, diese Leute – und viele davon sind hier in diesem Rate – wollen der Kommission ein Weisungsrecht bezüglich Programmgestaltung geben und damit in die journalistische Arbeit eingreifen. Ich wundere mich, dass gerade eine unabhängige Instanz dafür benützt werden soll, unsere Medien einzuschüchtern, und dies gerade von Politikern, für die häufig Unabhängigkeit darin besteht, dass ihre persönliche Meinung zum Ausdruck kommt. Unsere SRG befindet sich ohnehin schon in einem unerhört schwierigen Spannungsfeld der verschiedensten Mächte, die auf sie einwirken. Ich glaube, die SRG, das ist ihre einzige Chance, hat machtfrei zu sein, das heisst: sie hat staatsfrei zu sein und frei gegenüber allen Mächten in diesem Staate, komme der Druck auf sie von der Wirtschaft, von der Politik, sei dies von links oder von rechts. Eine direkte Demokratie kann nur dann existieren, wenn eben Bürgerinnen und Bürger des Landes die freie Information auch wirklich erhalten.

Wir sind speziell nach dem Communiqué der FdP sehr, sehr misstrauisch. Wir kennen jene, die auch von den Medien ausgerechnet das verlangen, was sie selbst nicht besitzen: Objektivität; sie werfen den Medien Manipulation vor und manipulieren selbst. Wenn etwa gerade die Freisinnigen – ohne Verfassungsgrundlage – eine andere Kommission mit anderen Kompetenzen wollen als jene der Kommission Reck, dann ist das eben das, was ich hier sagen wollte.

Herr Kopp spricht von Fairness als Grundhaltung. Diese Grundhaltung müsste sich zuerst in einem Verfassungsartikel niederschlagen und dann in einer Gesetzgebung. Erst dann werden wir mit einer rechtlich abgesicherten Instanz eine Garantie haben, dass nicht nur wir, sondern auch die Medien ihre Arbeit und Aufgabe ernst nehmen und sie gut ausführen.

In diesem Sinne beantrage ich Rückweisung bis zur Erledigung des Radio- und Fernsehartikels.

Präsident: Herr Magnin begründet seinen Nichteintretensantrag.

M. Magnin: J'ai déposé au nom du groupe du Parti du travail, du Parti socialiste autonome et des Organisations progressistes une proposition de non-entrée en matière sur l'arrêté instituant une autorité indépendante d'examen des plaintes en matière de radio et de télévision. Nous nous rallions naturellement à la proposition que vient de présenter M. Gerwig au nom du groupe socialiste, visant à surseoir à notre décision jusqu'au moment où un sort définitif sera fait à l'article constitutionnel. Toutefois, en cas de rejet de la proposition de M. Gerwig, nous maintenons notre proposition de non-entrée en matière.

Nous avons déjà dit dans le cadre de la discussion relative à la télévision par satellite qui a eu lieu l'année dernière qu'il fallait éviter de mettre la charrue devant les bœufs. Nous devons le répéter aujourd'hui. Un article constitutionnel sur la radio et la télévision est actuellement soumis à l'examen des Chambres fédérales. Le Conseil des Etats en a déjà terminé l'examen et la commission du Conseil national lui a consacré une première séance. On peut donc raisonnablement penser que cet article constitutionnel pourra être soumis au peuple au cours du deuxième semestre de l'année prochaine.

Cet article constitutionnel, qui définit le cadre dans lequel doit se développer la politique des médias audio-visuels, dispose à son 4^e alinéa que la Confédération crée une autorité indépendante de plainte. Excusez-moi de rappeler ce fait que chacun connaît certainement mais que certains semblent vouloir ignorer.

En nous prononçant sur cet arrêté aujourd'hui, c'est-à-dire avant que l'article constitutionnel soit soumis au peuple, nous plaçons ce dernier devant un fait accompli en matière d'autorité de plainte. Qu'arrivera-t-il en effet si le peuple rejette l'article constitutionnel qui prévoit précisément l'institution d'une autorité indépendante de plainte? Devra-t-on la supprimer parce qu'elle n'aura pas de base légale puisque le peuple aura rejeté l'article constitutionnel en bloc, c'est-à-dire également l'institution d'une autorité de plainte, ou bien laissera-t-on cette dernière continuer à fonctionner, dans une certaine mesure contre la volonté du peuple et sans base constitutionnelle réelle, en se fondant simplement sur un arrêt du Tribunal fédéral reconnaissant à la Confédération le droit de légiférer en matière de programmes? M. Gerwig a dit tout à l'heure que cet arrêt du Tribunal fédéral ne pouvait pas être invoqué en lieu et place de la base constitutionnelle, qui nous paraît absolument nécessaire en l'occurrence.

Comme je l'ai dit, nous nous trouverions placés dans une situation peu claire et tout à fait illogique si le peuple rejette l'article constitutionnel. D'ailleurs, dans le message du Conseil fédéral relatif à l'arrêté que nous discutons, il rappelle que, dans sa réponse à la motion Guntern, dans laquelle il demandait à son auteur de transformer son intervention en postulat, il avait souligné que la Confédération désire réglementer durablement ce secteur des programmes radio-télévision par le moyen d'un article constitutionnel et par une loi d'application. «Il ne serait donc pas judicieux, avait déclaré le Conseil fédéral, d'aborder un seul problème à la fois.»

Le Conseil national et le Conseil des Etats n'avaient pas voulu entendre le Conseil fédéral à ce moment. Cette opinion du Conseil fédéral est parfaitement valable et nous la partageons: il ne serait pas judicieux, nous dirons même qu'il ne serait pas admissible, que le Parlement aille de l'avant alors que le peuple ne s'est pas encore prononcé au sujet de l'article constitutionnel sur la radio et la télévision. Cela serait d'autant moins admissible qu'il n'y a aucune urgence, ainsi que M. Gerwig l'a rappelé tout à l'heure. Il existe en effet une commission consultative qui fonctionne et qui, pour l'essentiel, répond aux besoins actuels. Attendons donc que les Chambres fédérales et surtout le peuple se soient prononcés sur l'article constitutionnel. C'est à la fois la voie du bon sens et la voie de la démocratie.

J'en viens maintenant au fond du problème et examinerai trois points, soit l'opportunité de la création d'une autorité de plainte, l'intitulé abusif de celle qu'on nous propose et la possibilité d'appliquer, ou plutôt le caractère inapplicable, de certains articles de l'arrêté qui nous est soumis.

J'examinerai tout d'abord l'opportunité. Contrairement à ce qu'a dit le rapporteur de langue française, le groupe du Parti du travail, du Parti socialiste ouvrier et des Organisations progressistes de Suisse est, sinon carrément opposé à la création de cette autorité de plainte, à tout le moins extrêmement réservé à l'égard du projet d'arrêté soumis à notre examen car il est incontestablement unilatéral. Il est évident que l'objectif visé est bien, contrairement à ce qu'a dit le rapporteur de langue française en conclusion de son

intervention, de museler la radio et la télévision. C'est le but essentiel de l'arrêté que nous discutons aujourd'hui. On veut suspendre au-dessus de la tête des producteurs, des réalisateurs et de tous les gens qui œuvrent dans les médias audio-visuels une épée de Damoclès; on veut exercer sur eux une intimidation et une pression permanentes qui les obligent à une autocensure peu compatible avec la liberté de création, la liberté d'expression et d'opinion et la confiance dont doivent jouir les gens qui travaillent dans les médias audio-visuels. A notre avis, c'est au contraire au renforcement de cette liberté d'expression et d'opinion que nous devons tendre.

Voilà pourquoi la proposition de création d'une autorité de plainte prétendument indépendante, telle qu'elle est conçue, ne nous convient pas. Elle ne nous convient déjà pas dans son principe.

En ce qui concerne son intitulé, nous considérons qu'il est abusif parce que cette autorité est qualifiée d'indépendante alors qu'en réalité, elle ne le sera que relativement: elle sera nommée par le Conseil fédéral et subordonnée administrativement au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie; ses frais administratifs et de personnel seront pris en charge par la Confédération. Qu'on le veuille ou non, le Conseil fédéral pourrait dans une certaine mesure tenir en laisse cette autorité de plainte. D'ailleurs, au cours de la discussion en commission, une proposition avait été faite par un député socialiste de supprimer dans l'intitulé le mot «indépendante».

D'autre part, à propos de la possibilité d'appliquer certains articles, on insiste beaucoup sur l'article 20 qui est l'essentiel, je crois utile de le rappeler. Cet article a comme intitulé «Obligation d'enregistrer et de conserver des émissions ainsi que donner des renseignements». Il dit ceci: «Les diffuseurs doivent enregistrer toutes les émissions. Ils sont tenus de conserver pendant au moins quatre mois les enregistrements ainsi que toutes les pièces et tous les documents en rapport avec les émissions. Si une plainte contre une ou plusieurs émissions est pendante, les enregistrements, ainsi que les pièces et les documents seront conservés jusqu'à la clôture de la procédure. Les diffuseurs doivent fournir à l'autorité de plainte tous les renseignements nécessaires à l'exercice de son activité. Ils l'autoriseront également à consulter les enregistrements, pièces et documents. Ils mettront en outre à disposition une bande sonore de(s) émission(s) incriminée(s).»

Il est vrai, la commission a très légèrement atténué cet article, mais il n'en reste pas moins que, tel qu'il est conçu, il est, dans une certaine mesure, inapplicable. D'abord, il est lourd de conséquences du point de vue financier. Il provoquera pour la SSR, et non seulement pour elle, mais pour tous les diffuseurs régionaux et locaux, des charges financières qui deviendront insupportables pour ces derniers. De ce fait, les mesures qui viennent d'être prises pour développer et diversifier les médias seraient partiellement remises en cause, car les charges financières ne laisseraient finalement survivre que ceux ayant de gros moyens financiers. D'autre part, à la lecture de cet article, il est évident qu'un développement bureaucratique considérable sera nécessaire si l'on veut réellement répondre pleinement à ce qui est demandé. D'ailleurs, la SSR a fait remarquer que, par exemple en matière de radio, une partie de la préparation d'une émission se fait souvent par téléphone. A ces occasions, faudra-t-il enregistrer ces téléphones, rédiger des mémoires, ou des mémorandums, sténographier les communications afin de pouvoir fournir, à l'autorité d'examen des plaintes, tous les éléments demandés par l'article 20 pour pouvoir statuer? Il est évident que sur ce plan-là déjà, il est absolument inapplicable. La nécessité de conserver le matériel, par exemple auprès de correspondants dans les cantons ou même à l'étranger, est également extrêmement difficile à réaliser.

En ce qui concerne la télévision, il est évident que pour des productions résultant d'achats ou d'échanges avec l'étranger, il serait pratiquement impossible de disposer de la documentation requise par l'article 20. Ce sont là quelques

exemples non exhaustifs qui montrent que l'application de cet article essentiel de l'arrêté se heurtera, dans certains cas, à des difficultés absolument insurmontables.

Voilà les principales raisons, à la fois de principe et d'opportunité, qui incitent le groupe du PdT/PSA/POCH à vous demander de ne pas entrer en matière au cas où la proposition de M. Gerwig serait rejetée.

Zbinden: Das Beschwerdewesen im Bereich Radio und Fernsehen ist von der Warte der Meinungs- und Informationsfreiheit als individuelle Grundrechte einerseits und von der Programmgestaltungsfreiheit des Veranstalters andererseits aus zu betrachten. Ausgangspunkt bleibt für die CVP also die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen. Dabei ist nun aber zu berücksichtigen, dass Radio- und Fernsehveranstalter – das ist zurzeit die SRG – eine öffentliche, nationale Aufgabe besorgen, gegenwärtig in einer faktischen Monopolstellung. Sie leisten diesen Dienst aufgrund einer Konzession aus dem Jahre 1964, in welcher unter anderem in Artikel 13 auch Richtlinien für Inhalt und Gestaltung der Programme enthalten sind. Das EVED hat den Auftrag, die Konzessionsaufsicht über die SRG und allfällige andere Konzessionsnehmer auszuüben, mit anderen Worten: Es hat die Einhaltung der Konzessionsbedingungen im allgemeinen und der Programmrichtlinien im besonderen zu gewährleisten. Im externen Beschwerdewesen steht nach wie vor die Aufsichtsbeschwerde direkt an das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement offen. Bis 1979 galt erstaunlicherweise die Regel, dass eine Aufsichtsbeschwerde erstinstanzlich vom SRG-Generaldirektor behandelt werden musste, bevor sich das EVED als Aufsichtsbehörde einschaltete. Seit Mitte 1979 steht dem EVED eine beratende Beschwerdekommision zur Verfügung. Seither werden alle Beschwerden, welche eine Konzessionsverletzung geltend machen, von Anfang an von dieser Kommission behandelt. Diese stellt dem Vorsteher des EVED einen Erledigungsantrag, dem dieser grundsätzlich folgt und den er für sich als verbindlich betrachtet. Dem Radiohörer und dem Fernsehzuschauer soll die Möglichkeit geboten werden, eine Sendung zu beanstanden, allenfalls eine Konzessionsverletzung – das heisst die Richtlinienwidrigkeit einer Sendung – feststellen zu lassen. Das Beschwerderecht in Radio und Fernsehen ist heute nicht in befriedigender Weise geregelt. Zwar sind seit der Konzessionserteilung in diesem Bereich schon einige Fortschritte erzielt worden. Weitere Schritte sind unseres Erachtens notwendig.

Das SRG-interne Beschwerdewesen verdient kaum seinen Namen. Ursprünglich wurden Eingaben von Zuhörern und Zuschauern ausschliesslich von den SRG-Leuten direkt, also in eigener Sache, behandelt. Seit dem Jahre 1979 werden Programmbeschwerden wenigstens von der sich da und dort vermehrt profilierenden nichtprofessionellen Trägerschaft behandelt, und zwar erstinstanzlich in einer regionalen und letztinstanzlich in einer nationalen Beschwerdekommision. Begrüssenswert, wenn auch noch nicht so wirkungsvoll, ist daneben das SRG-interne Gegendarstellungsrecht des Betroffenen. Dieses externe und interne Beschwerdewesen ist in mehrfacher Hinsicht unbefriedigend und bedarf dringend einiger Korrekturen.

Die SRG untersucht immer noch in zu vielen Fällen in eigener Sache und entscheidet zu oft noch als ihr eigener Richter. Ihre Parteirolle im Beschwerdeverfahren erscheint nach wie vor übermächtig. Die beratende Kommission erarbeitet Beschwerdeanträge an den Vorsteher des Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes, welcher sich generell und zum vornherein bereit erklärt, diese Anträge zum Entschieden zu erheben. Das ist nicht nur rechtlich unhaltbar, sondern auch unter dem Gesichtspunkt des Ansehens und der Autorität des betreffenden Departementschefs unwürdig. Die Praxis der beratenden Beschwerdekommision wird von vielen betroffenen Beschwerdeführern und auch von der Öffentlichkeit als large empfunden, weil eine Beschwerde fast nie zum Erfolg führt. Dabei hat man gelegentlich das Empfinden, dass die eine oder die andere Sen-

dung recht weit weg von den Richtlinien der Konzession liegt. Als Richtlinie gilt nach wie vor, dass eine Sendung einen Beitrag leisten soll zur geistigen, sittlichen, religiösen, staatsbürgerlichen und künstlerischen Bildung und dass eine Information objektiv, umfassend und gelegentlich auch rasch sein soll. Ob man es nun wahrhaben will oder nicht, gelegentlich bringen Mitarbeiter oder Mitarbeiterinnen ihre Informationen und ihre persönlichen Kommentare mit einer Einseitigkeit und einer Intoleranz vor, dass es nicht mehr überraschen darf, wenn darauf ein gewisses Malaise entsteht. Das soll der Leistungsfähigkeit und dem im allgemeinen hohen Stand unserer Radio- und Fernsehsendungen keinen Abbruch tun; aber man muss auch Entgleisungen sehen. Gerade die unzähligen Ausrutscher beweisen, dass ein wirksames und gelegentlich eben doch erfolgversprechendes Beschwerdeverfahren unerlässlich ist.

Es ist zweifellos richtig, wenn der neue Radio- und Fernsehartikel der Bundesverfassung in seinem Absatz 4 ausdrücklich eine unabhängige Beschwerdeinstanz vorsieht. Aber die gegenwärtige Auseinandersetzung um diesen Artikel und die teils systematischen Angriffe gegen jeden einschränkenden Gehalt dieses Verfassungsartikels lassen erahnen, dass auf diesem Wege die unabhängige Beschwerdeinstanz nicht so rasch eingeführt werden dürfte. Warten auf den Verfassungsartikel könnte ein Warten auf Godot werden. Die CVP-Fraktion begrüsst daher die sofortige Einführung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz auf dem Wege eines einfachen Bundesbeschlusses mit beschränkter Geltungsdauer. Das entspricht übrigens der von beiden Räten überwiesenen Motion von Ständerat Guntern. Wenn wir speditiv arbeiten, kann die neue Beschwerdeinstanz schon ab 1. Januar 1984 funktionieren. Die CVP-Fraktion ist somit der Meinung, dass dem Antrag Gerwig, die Behandlung dieser Vorlage auszusetzen, nicht zuzustimmen ist. Es ist Zeit, dass wir handeln. Eine Verzögerung widerspricht den überwiesenen Motionen. Es besteht die Gefahr, dass man den Medienartikel zu Fall bringen will, und dann ist die unabhängige Beschwerdeinstanz ohnehin im Eimer. Es geht darum, ob wir nun ernsthaft eine Beschwerdeinstanz wollen oder nicht. Deshalb stellen wir Ihnen den Antrag, dass dem Antrag Gerwig nicht Folge gegeben wird.

Quant à M. Magnin qui nous propose la non-entrée en matière et qui nous parle de la voie de la démocratie et de la liberté d'information, je dois constater tout de même ici que sa conception idéologique est opposée pour des raisons particulières, à cette autorité de plainte dans notre pays. En revanche, il est généralement proche d'une idéologie qui recourt plutôt à la censure. Cette censure provoque une non-information et constitue en fait une désinformation. Dans ce contexte, son intervention et sa proposition de non-entrée en matière perdent toute crédibilité.

Ich komme zurück auf die Verfassungsmässigkeit, die von Herrn Gerwig in Frage gestellt wird. Wir sind dabei der Überzeugung, dass Artikel 36 Bundesverfassung genügt, sonst wären ja die Tätigkeit der gegenwärtigen Beschwerdekommision und die gegenwärtige Programmaufsicht durch das Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement ebenfalls verfassungswidrig. So etwas hat meines Erachtens aber noch niemand behauptet, auch Herr Gerwig nicht. Wenn eine Konzession erteilt ist und wenn mit einer Konzession bestimmte sachbezogene Bedingungen verbunden sind, dann hat der Konzessionsgeber die Möglichkeit und das Recht, eben die Einhaltung dieser Bedingungen durchzusetzen. Das kann er durch eine Beschwerdeinstanz tun. Was wir hingegen nötig haben für eine unabhängige Beschwerdeinstanz mit eigener Entscheidungskompetenz, ist eine gesetzliche Grundlage, und das ist der eigentliche Sinn des vorgeschlagenen Bundesbeschlusses.

Parallel zu diesen Vorlagen (Verfassung und Bundesbeschluss) begrüsst die CVP-Fraktion auch die neuen Bestimmungen von ZGB und OR über den Persönlichkeitsschutz im allgemeinen und das Recht auf Gegendarstellung in den Medien im besonderen. Wir betrachten diese gesetzgeberischen Neuerungen als notwendig. Das Beschwerderecht im

Bereich Radio und Fernsehen kann nur eine punktuelle Ergänzung sein.

Was erwarten wir von der neuen Beschwerdeinstanz? Vorab soll sie unabhängig sein von Verwaltung, Parlament, SRG und anderen Veranstaltern, aber auch unabhängig von politischen und wirtschaftlichen Mächten. Das setzt völlig integre und unverfälschte Persönlichkeiten voraus. Selbstverständlich wird die Beschwerdeinstanz analog zu den Gerichten der administrativen Aufsicht des Bundesrates unterstehen. Das Verfahren soll speditiv sein. Es ist nicht zumutbar, wenn das Beschwerdeverfahren jahrelang hinausgezögert werden kann. Das Verfahren soll einfach gestaltet werden. Die Zugänglichkeit zur Beschwerdeinstanz soll soweit wie möglich erleichtert sein. Die Beschwerde soll umfassend sein und alle Veranstalter einschliessen, nicht nur die SRG.

Streitig ist, ob ein Beschwerdeentscheid ans Bundesgericht weiterziehbar sein soll. Einerseits ist Rücksicht zu nehmen auf die Überlastung des Bundesgerichtes und andererseits auf das legitime Bedürfnis nach einer zweinstanzlichen Überprüfung. Ich nehme vorweg, dass die CVP-Fraktion grossmehrheitlich für die ständerätliche Fassung mit einem umfassenden Weiterziehungsrecht an das Bundesgericht entschieden hat, weil sonst nur eine einzige Instanz in einer wichtigen Frage letztinstanzlich und allein entscheiden könnte. Das scheint uns nicht haltbar zu sein. Ich komme zum Schluss. Die CVP-Fraktion stellt fest, dass die unverzügliche Einführung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz ein Gebot der Stunde ist, und zwar ohne auf den neuen Radio- und Fernsehartikel zu warten, dass es dabei nicht um einen verkappten Angriff auf die SRG geht, sondern um ein ganz selbstverständliches Recht des Zuhörers und des Zuschauers einer öffentlichen Monopolanstalt. Die CVP-Fraktion grenzt sich damit deutlich ab einerseits von der Linken, welche die Freiheit von Radio und Fernsehen zu einer Art Narrenfreiheit ausarten lassen will, und andererseits von der Rechten, welche diesen Medien einen Maulkorb anhängen möchte. In diesem Sinne erachten wir eine angemessene Kontrolle durch eine unabhängige Beschwerdeinstanz und gegebenenfalls durch das Bundesgericht als notwendig.

Hofmann: Bei der Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen befinden wir uns in einem Spannungsfeld zwischen den Forderungen nach Medienfreiheit auf der einen Seite und dem Bedürfnis nach demokratischer Kontrolle auf der anderen Seite, nämlich einer demokratischen Kontrolle, ob die SRG und ihre Medienschaffenden den ihnen konzessionsrechtlich erteilten Auftrag erfüllen.

«Die Pressefreiheit ist gewährleistet.» Mit diesen vier Worten ist das vitale Grundrecht der Presse in unserer Bundesverfassung umschrieben. In einem Land der Pressefreiheit soll auch die Medienfreiheit von Radio und Fernsehen nicht touchiert werden. Der Pressefreiheit und Medienfreiheit steht aber auch eine Verantwortung derjenigen gegenüber, die an der Sammlung, Prüfung, Auswahl, Verarbeitung und Verbreitung von Nachrichten, Kommentaren sowie Unterhaltungsstoffen durch Massenmedien beteiligt sind. Freiheit und Verantwortung gehören zusammen. Damit die Pressefreiheit durch die Journalisten möglichst nicht missbraucht wird, haben die Journalisten selbst publizistische Grundsätze, Standesgrundsätze, einen Pressekodex, einen Ehrenkodex geschaffen. Für die SRG bestehen die Bestimmungen der Konzession, und es bestehen ein Leitbild sowie Programmgrundsätze, die sie selbst geschaffen hat. Zwischen der Presse einerseits und der SRG als Monopolbetrieb andererseits bestehen aber aus der Sicht des Lesers, Zuhörers oder Zuschauers wesentliche Unterschiede.

Die Schweiz ist das Land mit der grössten Zeitungsdichte pro Kopf der Bevölkerung, obwohl sich die Zahl der eigenständigen Titel im Verlaufe der letzten Jahre leider bedeutend verringert hat. Wer sich nicht durch einseitige Informationen der Presse beeinflussen lassen will, kann sich nach wie vor quer durch verschiedene meinungsbildende Pres-

seerzeugnisse den eigenen Standpunkt erarbeiten, wie wir das täglich tun. Die Freiheit des Zeitungslesers ist unendlich viel grösser als jene des Radiozuhörers und Fernsehzuschauers. Die Knopfdruckfreiheit, mit der der Schweizer auf einen ausländischen Radio- und Fernsehsender umschalten kann, ist mager, verglichen mit den Möglichkeiten des Zeitungslesers. Bei Radio und Fernsehen trifft sich daher das Darstellungsinteresse derer, über die berichtet wird, mit dem Informationsinteresse jener, für die berichtet wird, viel akzentuierter. Deshalb verstärken sich für diejenigen, die in Radio und Fernsehen informieren, die Forderungen des Pressekodexes, und es ergibt sich das Bedürfnis nach einer unabhängigen Beschwerdeinstanz, wenn diese Forderungen nicht eingehalten werden. Ich möchte nur fünf wichtige, eigentlich selbstverständliche, Forderungen erwähnen:

1. Die gemeldeten Fakten müssen stimmen.
2. Zur Richtigkeit einer Darstellung gehört auch eine gewisse Vollständigkeit. Es genügt nicht, dass in einer Streitfrage zwar korrekt über die Stellungnahme der einen Partei berichtet, die Gegenseite aber mit wenigen Sätzen abgetan wird. Man spricht diesbezüglich auch von der Ausgewogenheit.
3. Nachrichten und Kommentare sind zu trennen. Der Berichterstatte soll dem Hörer und Zuschauer nicht das Denken abnehmen wollen. Er soll ihm primär die Fakten liefern, die ihn in die Lage versetzen, sich sein Urteil selbst zu bilden, also keine Bevormundung des Bürgers.
4. Jeder hat ein Recht darauf, dass sein Wirken nicht partiell dargestellt wird, sondern unvoreingenommen und sachlich.
5. Keine falschen Koppelungen.

Um diese sogenannte «äussere» Objektivität muss und kann sich jeder Journalist mit Erfolg bemühen, indem er sorgfältig recherchiert und korrekt berichtet. Es handelt sich um die Einhaltung formaler Prinzipien und Massstäbe. Oskar Reck hat in der Kommission des Nationalrates den Begriff der anzustrebenden Objektivität – er nannte dieses Wort ausdrücklich – durch folgende vier Punkte umschrieben:

1. Sich an die Fakten halten.
2. Genau recherchieren.
3. Die Dinge fair von allen Seiten angehen.
4. Bericht und Fakten trennen.

Der Ständerat wollte das, was wir von den Medienschaffenden erwarten, ebenfalls mit dem Begriff Objektivität zusammenfassen. Der Begriff «Objektivität» ist nun aber dem strengen Wortsinn nach umstritten; da sich ja jeder Sachverhalt neben der äusseren Objektivität, auch je nach der Weltanschauung des Wahrnehmenden, innerlich anders zeigt, spricht man in den Vereinigten Staaten statt von Objektivität lieber von Fairness als journalistischem Prinzip. Bei einer unabhängigen Beschwerdeinstanz, wie sie geschaffen werden soll, geht es eigentlich darum, nötigenfalls auf berechnete Klage hin zu veranlassen, dass diese Fairness von den Medienschaffenden eingehalten wird. Wir erwarten also – Herr Gerwig – gar nichts anderes. Wer sich bemüht, die journalistische Berufsethik zu wahren, hat von der vorgesehenen Beschwerdeinstanz nichts zu befürchten. Sie ändert nämlich in dreierlei Hinsicht nichts:

1. Die Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen bleibt gewahrt.
 2. Die Programmgestaltungsfreiheit im Rahmen der Konzessionsvorschriften bleibt bestehen. Es ist also nicht vorgesehen, in die Programmgestaltungsfreiheit einzugreifen.
 3. Die Beschwerdeinstanz kann nur Recht anwenden, das schon besteht. Es wird also kein neues Recht geschaffen.
- Da die SRG, da Radio und Fernsehen eine Macht darstellen und jede Macht kontrolliert werden muss, damit sie nicht missbraucht wird, ist eben auch eine unabhängige Beschwerdeinstanz erforderlich. Die Aufsicht bezieht sich auf die Einhaltung der Programmbestimmungen.

Der Ruf nach einer unabhängigen Beschwerdeinstanz kam unter anderem auch auf, weil eidgenössische Parlamentarier und das schweizerische Fernsehen oft im Clinch lagen. Der Graben zwischen dem, was manche Fernsehmacher unter Politik verstehen, und dem, was eidgenössische Politik in Wirklichkeit ist, ist heute bedeutend weniger tief und seltener als früher. Das darf auch gesagt werden.

Eidgenössische Politik ist schlicht gesagt oft Mut zur Langeweile. Oft bringt nicht derjenige Politiker am meisten für das Allgemeinwohl, der am blendendsten referiert, sondern unter Umständen einer, der mühsam Erarbeitetes vom Blatte liest. Vom Fernsehschaffenden aus gibt es aber nichts Tödlicheres als Langeweile. Darum wurde in den vergangenen Jahren vielfach versucht, durch einseitige Auslese origineller oder extremer Politiker mehr Farbe in politische Sendungen zu bringen. Farbiger sind vor allem Aussenseiter, Extremisten, jene, die gegen etwas opponieren, jene, die denjenigen in Bern die Meinung sagen. Die Verständigungslösung, die Mittellösung, der Kompromiss, von dem unsere eidgenössische Politik lebt, und seine Erarbeitung waren für Radio und Fernsehen vielfach nicht interessant und daher nicht gefragt. Der Zielkonflikt war deshalb vielfach offensichtlich.

Viele ernsthafte Politiker in diesem Saal möchten effiziente Politik machen und nicht einfach Schlagworte austauschen. Mancher Fernsehmacher möchte aber vor allem unterhaltend über Politik berichten. Gewisse Politiker und gewisse politische Parteien wurden daher vom Fernsehen oft einseitig bevorzugt oder einseitig vernachlässigt. Die sogenannten progressiven Politiker kamen vielfach besser weg als die konservativeren oder bedächtigeren. So kam es denn, dass eidgenössische Politiker immer wieder verlangten, es sei Ordnung in die Fernsehwillkür zu bringen, und von da her kommt mit der Ruf nach einer unabhängigen Beschwerdeinstanz. Eidgenössische Politik kann eben nicht primär das legitime Unterhaltungsbedürfnis des Zuschauers befriedigen. Sie kann nicht zur Politshow werden, wenn sie dem Sinne nach eidgenössische Politik bleiben soll. Auch der tüchtigste Regisseur wird in der Regel aus eidgenössischer Politik kein aufsehenerregendes Schauspiel à la Bonner Debatte, die oftmals geradezu shakespearische Dimensionen annimmt, inszenieren können.

Aus meinen Darstellungen geht hervor, dass auch Politiker gewisse Ansprüche an die Sendeformen von Radio und Fernsehen stellen, auch daher kommt der Ruf nach einer unabhängigen Beschwerdeinstanz. Wenn ich nun im Blick auf manche Medienschaffenden erklären würde, dieser Bundesbeschluss über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen sei ein «Mumpitz» oder ein «Kabis» oder ein Blödsinn, man solle darauf nicht eintreten, also die Politik des Nichts befolgen, so wäre das interessant und medienrelevant. Oder wenn ich sagen würde, dieser Bundesbeschluss über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen gehe viel zu wenig weit, greife zu wenig durch, nehme die Medienschaffenden zuwenig an die Kandare und komme zu spät, also die Politik des andern Extrems, so würde man das zwar ungern hören, aber es wäre auch noch interessant und medienrelevant.

Wenn ich nun aber einfach bekanntgeben muss, dass die Fraktion der Schweizerischen Volkspartei für Eintreten auf den vorliegenden Bundesbeschluss für eine unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen ist und ihm zustimmt, so wie er aus den Kommissionsberatungen gemäss den Anträgen der Kommissionsmehrheit hervorging, jedoch bei Artikel 25 und Artikel 27 der Minderheit zustimmt, so ist das nicht spektakulär und daher wahrscheinlich wenig oder nicht medienrelevant, weil es im grossen und ganzen der Auffassung des Bundesrates und der voraussichtlichen Mehrheit in diesem Rate entspricht. Damit wären wir wiederum beim Problem der Vollständigkeit oder Ausgewogenheit der Berichterstattung der Massenmedien über die politische Tätigkeit angelangt.

Abschliessend möchte ich sagen: Die Fraktion der SVP stimmt für Eintreten auf den vorliegenden Bundesbe-

schluss, sie stimmt dem Minderheitsantrag von Kollege Akeret bei Artikel 25 zu – er wird ihn noch eingehend begründen –, und sie ist bei Artikel 27 mehrheitlich gegen eine Durchbrechung des Personalstopps. Der Ordnungsantrag Gerwig, die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz bis zum Vorliegen eines Radio- und Fernsehartikels zurückzustellen, ist abzulehnen. Die Begründung dafür wurde bereits vom Kommissionspräsidenten und von Kollege Zbinden gegeben. Auch der Nichteintretensantrag Magnin ist zu verwerfen. Das geht aus meinen Darlegungen hervor.

Müller-Aargau: Spätestens seit Montesquieu ist es Allgemeinwissen geworden, dass Macht kontrolliert werden muss. Der Mächtige geht immer soweit, bis er Schranken findet. Selbst die Tugend hat Schranken nötig – schreibt Montesquieu. Die Macht wurde damals weigehend in den politischen Institutionen gesehen. Das ist zeitbedingt. Aber genauso zeitbedingt ist, dass heute andere zusätzliche Institutionen zu Machtkomplexen geworden sind. Sie stehen oder liegen neben den staatlichen Stellen, ich denke an Wirtschaftsmächte und die elektronischen Medien.

Während im Bereiche der Wirtschaft mit gesetzlichen Mitteln – Kartellgesetz, Versicherungsgesetz, Bankenkontrolle usw. – Missbrauch von Macht und Machtballung mit mehr oder weniger Erfolg kontrolliert werden kann, hat der Bund im Bereiche der elektronischen Medien zur Monopolisierung mitgeholfen und damit eine Machtkonzentration ermöglicht, die in der Geschichte unseres Landes wohl einmalig ist und vielen, allzu vielen Menschen Angst macht.

Macht muss entweder neutralisiert oder kontrolliert werden. Macht kann neutralisiert werden durch eine Gegenkraft. Mit Konkurrenz im elektronischen Medienbereich hätte dies ohne Aufwand und ohne Instanzen des Staates bewerkstelligt werden können. Nachdem in absehbarer Zeit eine solche Neutralisierung nicht möglich ist, muss kontrolliert werden. Eine Beschwerdeinstanz ist daher unumgänglich. Dass eine solche Instanz bereits besteht, wissen wir bestens, dass sie Klagefälle behandelt hat, auch. Die gedruckten Medien haben je nach Farbe lobend oder zerreissend darüber berichtet. Glücklicherweise herrscht im Bereich der gedruckten Medien noch Konkurrenz.

Dieses Beratergremium des Bundesrates kann gut oder schlecht sein; es baut die Angst und das Misstrauen nicht ab, dazu braucht es eine verwaltungsunabhängige Beschwerdeinstanz. Wir leben in solchen Zeiten, dass ein formaljuristischer Unterschied schon Beruhigung vermitteln kann. Damit schaffen wir bei den Konsumenten ein besseres Klima, und auch die Medienschaffenden sollten diese Klimaveränderung eigentlich herbeiwünschen. Wir können uns um so leichter auf die Seite der Konsumenten stellen, als die Medienschaffenden selber unseren Versuch, die Klimaverbesserung durch Abschaffung des Monopols mittels einer Initiative herzustellen, mit allen Mitteln bekämpft oder, was noch schlimmer ist, systematisch ignoriert hatten. Damit haben sie selber sich für Kontrolle entschieden. Die LdU/EVP-Fraktion hat sich immer für eine unabhängige Beschwerdeinstanz eingesetzt. Nach wie vor sind wir uns aber dessen bewusst, dass die Schaffung dieser Institution auf keiner festen verfassungsmässigen Grundlage beruht. In diesem Sinne wäre die Aussetzung, wie der Antrag Gerwig es verlangt, nicht ohne Logik und teilweise gerechtfertigt. Aus verfassungsmässigen Gründen und aus Gründen des korrekten Verfahrens – genau wie Herr Gerwig – habe ich mich seinerzeit gegen die Überweisung der Motion und das Vorziehen dieses Geschäftes ausgesprochen. Ich hätte gerne zuerst den Radio- und Fernsehartikel behandelt. Nachdem aber beide Räte dieses Vorgehen beschlossen haben, sehe ich keinen Grund mehr, mich der Realisierung dieser notwendigen Institution zu widersetzen. Wir können nicht immer von vorne anfangen, sonst werden wir nicht mehr ernstgenommen. Die Motion ist überwiesen und damit für uns bindend.

Es tut mir leid, dass ich das sagen muss: Alle Verzögerungsmanöver kommen aus derselben Ecke, was langsam Verdacht aufkommen lässt. Der mutmassliche Zeitplan für den Radio- und Fernsehartikel kann vielleicht auch wieder durch eine Verzögerungstaktik in die Länge gezogen werden, und das rechtfertigt dann um so deutlicher das Vorziehen dieses Geschäftes. Der Nichteintretensantrag von Herrn Magnin steht für uns daher ausser Diskussion.

Ich persönlich bin überzeugt, dass weder die Institutionen Radio und Fernsehen noch die Konsumenten mit einer Beschwerdeinstanz grosse Umbrüche erleben werden. Weder eine permanente Einschüchterung einerseits noch Konsumententerror andererseits werden die Folge sein. Letzten Endes wird es meist so bleiben, wie es ist. Klagen über eine Sendung, die Emotionen, Wut, Aggression und schreiende Ohnmacht ausgelöst haben, werden weiterhin durch ein langfädiges, subtiles, rechtsstaatliches Verfahren sauber analysiert und objektiviert. Dabei wird soviel Zeit verbraucht, dass die Stimmung längst verfliegen ist und keine die damalige echte und berechtigte Wut mehr nachvollziehen bzw. selber begreifen kann, so dass sich vor allem die Kläger langsam ihres damaligen Vorgehens zu schämen beginnen. Distanz bringt nicht in jedem Falle Klärung und Abklärung. Das Resultat kann auch Vernebelung sein.

Radio und Fernsehen lösen Stimmungen aus, im positiven wie im negativen Sinne. Gelegentlich wäre die einzig richtige und gesunde Reaktion nicht das berühmte Drehen am Knopf, wie Herr Hofmann gesagt hat, sondern der Pflasterstein in die Mattscheibe. Das wäre Psychohygiene mit Nachwirkung. Das Fluchen würde mindestens so lange anhalten, bis ein neuer Glotzkasten dort steht oder jene Stelle im Hause für alle Zeiten endgültig freibleibt. Und man trüfe zudem erst noch die Richtigen: die auf hohe Einschaltquoten geilen Redaktoren.

Vom rechtsstaatlichen Gesichtspunkt aus ist die unabhängige Beschwerdeinstanz notwendig und richtig. Mag auch die Hauptwirkung im Bereiche des Psychischen, der Aufhebung der Ohnmachtsgefühle und der Beruhigung, liegen, so rechtfertigt dies alleine schon das Vorziehen dieser Vorlage. All jenen, die sonst bei jeder Gelegenheit Ohnmacht und Ausgeliefertsein anprangern – wenn es gelegen kommt – und sogar Reklame als Manipulationsinstrument anklagen, schweigen oder verniedlichen, wenn es um Manipulation oder Verziehung des Menschen durch Sendungen der elektronischen Medien geht; und dies obwohl sie wissen, dass dieses Tun nach den gleichen kommunikationstechnischen Regeln verläuft. Ich habe immer Verständnis für Ihre Voten für eine menschlichere Welt gezeigt, Herr Gerwig, aber in dieser Frage sind Sie etwas blind. Das habe ich in einschlägigen Kommissionen mehrmals festgestellt. Wenn ich sage, die Ohnmachtsgefühle gegenüber den Medien seien gross und weit verbreitet, dann wird sicher irgendeine dümmliche Umfrage durchgeführt, die zehn Wochen später das Gegenteil beweist, auch wenn auf dem Arbeitsweg, am Arbeitsplatz oder am Stammtisch am Tage nach der Sendung von nichts anderem gesprochen wird als von der gestrigen Entgleisung. Man kann das Eisen nur solange schmieden, als es heiss ist. Wut und Entrüstung können bekanntlich nicht über Wochen und Monate hinweg auf kleinem Feuer warmgehalten werden. Daher gehen alle Untersuchungen fehl. Wir können nur Augen und Ohren offenhalten und lauschen. Wenn Sie nichts hören, Herr Gerwig, dann kann ich nur fragen: In welchen Kreisen bewegen Sie sich?

Ich habe den spontanen Aufstand des Aargauervolkes nach der Sendung über das Aargauer Fest miterlebt. Da braucht es tatsächlich keinen Vorbeter aus der gedruckten Presse, wie man gerne vorgibt. Dass zu einem sinnvollen und rechtsstaatlichen Verfahren die Aufhebung und Archivierung alles einschlägigen Materials gehört, auch wenn dies etwelche Mühen und einiges an Aufwand kostet, ist selbstverständlich.

Ich empfehle Ihnen im Namen der LdU/EVP-Fraktion die Ablehnung des Aussetzungsantrages Gerwig, des Nichteintretensantrages von Herrn Magnin, Eintreten auf die Vor-

lage und in der Detailberatung die Ablehnung aller Anträge, die dieses Werkzeug stumpf und unwirksam gestalten sollen.

Bremi: In unserem alltäglichen Leben, wo Kommunikation vorab aus Sprechen und Schreiben besteht, braucht es keine Beschwerdeinstanz. Gegen mündlich und schriftlich vorgetragene Unsachlichkeit, gegen mangelnde Fairness wie gegen tendenziöse Information stehen uns Mittel zur Verfügung, die Dinge in ein anderes Licht zu rücken. Jeder verfügt über die mehr oder weniger gleich langen Spiesse. Solange es noch eine echte Vielfalt von Zeitungen gibt, gilt das auch für grosse Bereiche der Presse.

Ganz anders ist unsere Position gegenüber jenen Medien, deren Betrieb so teuer ist oder deren technische Gegebenheiten derart sind, dass wir uns vernünftigerweise keinen echten Wettbewerb leisten können, wo es also nur ein Instrument gibt. Wer dieses Instrument handhaben darf, verfügt eben über etwas, was allen anderen nicht zu Diensten steht. Diese Macht, die aus einem durchaus demokratischen Willensprozess hervorgegangen ist, kann gut oder böse gehandhabt werden. Der Konsument ist weitgehend der Möglichkeit beraubt, sich zu wehren.

Aus diesem Tatbestand erklärt sich wohl das offensichtliche, oft aber nicht gerechtfertigte Misstrauen vieler Schweizer gegenüber Radio und Fernsehen. Gerade im Vergleich mit dem Ausland sind die Sendungen der SRG aber doch besser als ihr Ruf. Inländische Ereignisse werden indessen oft nur von einem Veranstalter am Fernsehen dargestellt und kommentiert. Kein anderer Sender setzt andere Gewichte. Zudem erfolgt eine allenfalls erzwungene Korrektur erst dann, wenn die Aktualität verblichen ist. Herr Gerwig hat uns gesagt, die SRG habe machtfrei zu sein. Er denkt dabei an die Macht von aussen und von oben. Viele Mitarbeiter der SRG werden aber bestätigen, dass es viel eher eine Macht von innen gibt und natürlich auch eine Macht, die nach aussen weitergegeben werden kann. Jeder Redaktor an Radio und Fernsehen ist dem Vorwurf ausgesetzt, die ihm durch das Monopol übertragene Macht zu missbrauchen, und zwar auch dann, wenn er sich seiner Verantwortung bewusst ist und gewissenhaft handelt. Eine Beschwerdeinstanz schützt diesen Journalisten ebenso sehr vor ungerechtfertigten Angriffen, wie sie Oberflächlichkeit zur Rechenschaft ziehen kann. Wir meinen daher, dass eine Beschwerdeinstanz von Veranstaltern weder als Belastung noch als Misstrauensvotum aufgefasst werden darf, sondern als eine logische Konsequenz aus dem Privileg des Monopols. Die Hauptfunktion einer Beschwerdeinstanz ist nicht die Sanktion, sondern die Prävention. Je eindeutiger und abschliessender ihre Kompetenz geregelt ist, desto besser wird ihre präventive Wirkung sein, und, als Folge davon: desto weniger wird sie angerufen werden müssen. Es ist deshalb eigentlich erstaunlich, dass wir Ihnen heute keinen einstimmigen Antrag unterbreiten können. Erstaunlich ist, dass es offensichtlich viele gibt, welche die von unserem Gesetzgeber geschaffenen Machtinstrumente beanspruchen möchten, aber die dazugehörigen Kontrollinstrumente ablehnen. Die freisinnig-demokratische Fraktion fasst die Pressefreiheit als ein Recht auf, das immer dann besser verwirklicht ist, wenn sie allen möglichst weitgehend zur Verfügung steht und nicht nur eine kleine Zahl möglichst absolut darüber verfügt.

Welches sind die hauptsächlichsten Fehler, die wir heute begehen können? Nachdem wir die unverbindliche bisherige Beschwerdekommision in eine Beschwerdeinstanz mit eigener Kompetenz umwandeln, dürfen wir sie nicht zu einem Instrument der Veranstalter machen. Wir werden in Zukunft nicht nur die SRG als Veranstalter ansprechen, sondern im Radio- und bald auch im Fernsbereich viele private Organisationen. Die Beschwerdeinstanz soll kein Organ dieser Körperschaften sein, sondern eine davon unabhängige Instanz. Im Rahmen dieses Bundesbeschlusses soll sie abschliessend und unabhängig entscheiden können und darüber hinaus auch keine weiteren Funktionen, wie etwa die Verbindung vom Veranstalter zum Publi-

kum, übernehmen. Täte sie das, würde sie die unternehmerische und redaktionelle Freiheit schmälern und ihre Unabhängigkeit verlieren.

Ferner haben wir zu verhindern, dass eine neue Bürokratie entsteht. Die neue Instanz muss rasch und einfach wirken können. Hierzu braucht sie das Recht zum direkten Zugriff auf alle relevanten Materialien. Mit der diesbezüglichen Aufbewahrungspflicht wird den Veranstaltern nicht mehr zugemutet als allen anderen Unternehmen auch. Es braucht allerdings nicht nur das Recht zu diesem Zugriff, sondern auch den Mut zum Entscheid. Es wirkt nicht klärend, wenn eine solche Instanz fast alle ihr vorgelegten Fälle im Grenzbereich zwischen Recht und Unrecht ansiedelt und sich damit aus der Verantwortung schleicht, diesen Grenzbereich auszuleuchten und Massstäbe zu setzen. Wir wollen diesem Beschluss aber auch nicht die dramatische Bedeutung geben, wie das Herr Zbinden getan hat, als er diesen Rat in Narren und Maulkorbverteiler kategorisierte. Es wäre ein Fehler, diese Debatte dazu zu benützen, den Fernseh- und Radiojournalisten Lektionen zu erteilen, wie politische Sendungen zu machen seien. So ernst, wie wir uns hier nehmen, nimmt uns der Fernsehzuschauer nicht, und deshalb darf es der Fernsehjournalist auch nicht tun. Fairness, Objektivität und Ausgewogenheit muss nicht Langeweile bedeuten.

Die freisinnig-demokratische Fraktion begrüsst diesen Bundesbeschluss, weil er das Verhältnis zwischen Monopolproduzent und Konsument entspannen wird. Er wird unsere Meinungsbildung für den Verfassungsartikel in keiner Weise beeinflussen. Im Gegenteil, er schafft uns den zeitlichen und inhaltlichen Freiraum, den wir für diesen heiklen Verfassungsartikel brauchen. Im Namen unserer Fraktion bitte ich Sie, auf diesen Bundesbeschluss einzutreten. Zum Antrag Gerwig wird sich Herr Lüchinger noch äussern.

Präsident: Zum Ordnungsantrag Gerwig sind noch zwei Einzelredner eingeschrieben. Die Redezeit beträgt für sie fünf Minuten.

Leuenberger: Es ist knapp zwei Jahre her, dass wir – dieselben Redner zum selben Thema – hier sprachen. Die Haltungen sind hüben wie drüben unverändert. Was mich nur erstaunt, ist, dass diese Vorlage nun in einer Rekordzeit da ist, und zwar, obwohl keine klare Verfassungsgrundlage vorhanden ist – ich verweise auf Andreas Gerwig –, obwohl keine zeitliche Dringlichkeit vorliegt, obwohl unser Parlament überlastet ist und andere, wichtige Vorlagen vor sich hinschiebt, ohne je zu einem Entscheid zu kommen, und obwohl schlussendlich diese Vorlage ganz eindeutig mit dem beinahe schon geltenden Grundsatz «Mehr Freiheit, weniger Staat» nicht in Einklang zu bringen ist. Wenn eine Vorlage trotz all dieser Widersprüche jetzt schon zur Behandlung vorliegt, muss ich mich schon fragen: Was ist denn daran so dringlich? Wir haben ja bereits die Kommission Reck, auf die des öftern als Vorbild hingewiesen wurde. Meines Erachtens geht es überhaupt nicht um diese Beschwerdeinstanz, sondern es geht mit dieser durchgeführten schnellen Aktion einzig und allein um ein Sperrfeuer, um einen Präventivschlag gegen kritische Berichterstattung in Radio und Fernsehen. Was bei den Zeitungen die Inserenten machen, bewirken hier Leute, die das Monopol der SRG brechen wollen. Die Wirkungen dieses Sperrfeuers sind ja leider auch schon da. Die Selbstzensur bei Radio und Fernsehen ist in einem erschreckenden Masse eingetreten. Diese sogenannte Objektivität und Ausgewogenheit, nach der hier gerufen wird, bedeutet im Klartext nichts anderes als Langeweile und seichten Einheitsbrei. Es ist ja so, dass wir von Journalisten an Radio und Fernsehen schon fast gar keine eigene politische Meinung mehr vernennen können. Es geht so weit, dass auch wir Politiker von den Journalisten praktisch nicht mehr kritisiert, sondern nur noch übertragen werden. Oder haben Sie etwa schon einmal gehört, dass in der Tagesschau gesagt wird: «Heute können wir leider keinen Bericht aus dem Nationalrat bringen, es war so langweilig, dass wir das den

Zuschauern nicht zumuten können.»? Nie ist so etwas vorgekommen, obwohl eigentlich öfters so rapportiert werden müsste. Sogar unbequeme dritte Meinungen werden unterdrückt, weil sie marginal sein könnten und daher – da sonst proportional zu stark betont – nicht mehr objektiv wären. Ich frage mich: wollen wir das eigentlich? Es gibt offenbar gewisse Zuschauer – und leider gehören sehr viele Politiker dazu –, die auf eine Meinung, die ihnen nicht passt, nur noch mit einer Beschwerde reagieren können. Das sind doch Leute, die mit Radio und Fernsehen nicht umgehen können. Sie vermögen sich nicht kritisch mit einer anderen Meinung auseinanderzusetzen; sie können nicht warten, bis das nächste Mal der gegenteilige Standpunkt ausstrahlt wird, ja, sie können nicht einmal den Knopf abstellen. Auch das könnte man nämlich, statt eine Beschwerde einzureichen. Man verlangt Objektivität, ohne zu wissen, was das überhaupt ist. Ein Standesherr, der sich diesbezüglich stark gemacht hat, hat auf die entsprechende Frage eines Journalisten geantwortet: «Objektivität ist das, was jeder denkt.» Und so etwas will man nun in die Verfassung nehmen!

Indem nun als Ausfluss dieser Haltung Beschwerden geführt werden, indem eine solche Instanz «hingewürgt» wird, werden doch Intoleranz und Kleinlichkeit verbreitet, und dies schadet der Qualität der Sendungen.

Herr Hofmann lobt den Kompromiss, der im Fernsehen vermehrt gebracht werden müsse. Der Kompromiss, Herr Hofmann, ist das Resultat verschiedener politischer Meinungen, und es geht doch nicht an, dass man dem Zuschauer nur noch gerade den Kompromiss unterbreitet. Auch er soll demokratisch mitdenken können, und deshalb sind ihm auch die verschiedenen Meinungen zu unterbreiten.

Ich will zum Schluss nur eines sagen: Die Schweiz konnte früher viele Gegensätze überwinden, sprachliche, religiöse und politische. Das ist ein wichtiger Grund für das Funktionieren unseres Staates; gerade Radio und Fernsehen sollten die Aufgabe haben, gegenseitiges Verständnis für Minderheiten und für andere Meinungen zu fördern. Dazu gehört, dass man sich miteinander auseinandersetzen, dass man meinetwegen auch streiten kann, denn, was im kleinen gilt, das gilt auch im grossen. Wer nicht lernt, Konflikte zu erleben und auszutragen, wer sie vertuschen, sich ihnen entziehen will, der wird letztlich von diesen Konflikten eben doch wieder eingeholt. Daher ist die Lösung dieses Problems nicht einfach eine sogenannte Objektivität und eine Beschwerdeinstanz, sondern wir müssen lernen, uns mit den Medien auseinanderzusetzen, und wir müssen uns wieder auf die Toleranz zurückbesinnen.

Lüchinger: Herr Gerwig beantragt folgendes: «Die Beratungen des Bundesbeschlusses sind auszusetzen und nach der Behandlung des Radio- und Fernsehartikels durchzuführen.» So wie die Kommissionssitzungen programmiert sind, werden wir in der Herbstsession die Behandlung des Radio- und Fernsehartikels durchführen können, dann, vielleicht in der Dezembersession, spätestens im nächsten Frühjahr, folgt die Differenzbereinigung. In der Begründung hat nun Herr Gerwig aber etwas ganz anderes gesagt. Er hat uns erklärt, dass wir natürlich warten müssen bis nach der Annahme des Radio- und Fernsehartikels durch das Volk, hat er doch seinen Antrag mit der mangelnder Verfassungsgrundlage begründet. Herr Gerwig ist in seiner Begründung sogar noch einen Schritt weiter gegangen. Er hat erklärt, nach der Annahme des Verfassungsartikels müsse die Beschwerdeinstanz – ich habe mir das notiert, Herr Gerwig – im Rahmen der dann zu erarbeitenden Gesetzgebung geordnet werden, und nun wissen wir alle, was für eine heikle, schwierige Gesetzgebung da auf uns zukommen wird. Die Ausführungsgesetzgebung zum Radio- und Fernsehartikel wird Jahre beanspruchen, so dass der Antrag Gerwig bedeutet, dass wir dieses Geschäft bis ungefähr ins Jahr 1990 verschieben. Das ist der Antrag Gerwig. Wenn Sie diese Konsequenz ziehen, Herr Gerwig, dann verstehen Sie uns vielleicht, wenn wir nicht so ganz

daran glauben, dass Sie im Grunde genommen für eine solche Beschwerdeinstanz sind.

Nun zur verfassungsmässigen Begründung. Herr Gerwig hat mich zitiert, zwar richtig, nur – wie es üblich ist – nicht ganz vollständig. Ich habe tatsächlich als deutschsprachiger Berichterstatter der Kommission am 25. September 1980 folgendes gesagt: «Als strenger, dem demokratischen Verfassungsprinzip verpflichteter Verfassungsrechtler neige auch ich zur Ansicht, dass die Verfassungsgrundlage für Radio und Fernsehen sehr dürrig und zweifelhaft ist.» Ich habe dann aber beigefügt, Herr Gerwig, dass die Verfassungspraxis seit vielen Jahrzehnten eben auf dem gegenteiligen Standpunkt steht. Auch die Bundesversammlung, welche ja die Verfassungspraxis trägt, hat die ganze Radio- und Fernsehverordnung seit Jahrzehnten auf den Post- und Telegraphenartikel abgestützt. Ich möchte Sie daran erinnern, dass auch die sozialdemokratische Fraktion diese Verfassungsgrundlage während Jahrzehnten so mitgetragen hat und erst heute, wo es darum geht, eine Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen zu schaffen, eine Kehrtwendung macht.

Vielleicht erinnern Sie sich, dass wir im September 1980 die Verhandlungen unterbrechen mussten; wir haben sie im Dezember weitergeführt, und in der Zwischenzeit ist dann dieser Bundesgerichtsentscheid gekommen. Damals habe ich folgendes gesagt: «Hingegen möchte ich in Erinnerung rufen, dass inzwischen, seit unserer ersten Debatte, das Bundesgericht in einem Rechtsstreit zwischen der Generaldirektion der SRG und dem Departement um eine Programmbeschwerdefrage entschieden hat, dass die Programmauflagen der Konzession des Bundesrates an die SRG verfassungsmässig sind. Das Bundesgericht hat also die Verfassungsmässigkeit von Programmbedingungen anerkannt, und wenn Programmauflagen verfassungsmässig sind, so muss auch eine Kontrolle der Einhaltung dieser Programmauflagen im Sinne der Verfassung sein. Ich meine, dass wir nicht päpstlicher sein sollten als unsere juristischen Päpste in Lausanne.» Das habe ich damals gesagt, und mit dieser Begründung bitte ich Sie, den Ordnungsantrag von Herrn Gerwig abzulehnen.

Ganz zum Schluss möchte ich doch mein Bedauern ausdrücken, dass in dieser ganzen Medienfrage der unheilvolle parteipolitische Bruch einfach nicht behoben werden kann, dieser Bruch zwischen den Sozialdemokraten und der weiteren Linken auf der einen Seite und allen andern Parteien auf der andern Seite. Herr Gerwig, Sie sollten mit uns langsam dazu beitragen, dass wir diesen Bruch überbrücken können im Interesse von Radio und Fernsehen und im Interesse der Programmierer, für welche Sie ja eintreten wollen.

M. Baechtold: Je remercie le président de me donner la parole maintenant. En effet, je l'avais demandée pour le débat d'entrée en matière mais, finalement, je préfère m'exprimer d'abord sur la proposition de M. Gerwig et ne voterai contre l'entrée en matière que si ladite proposition est refusée.

Je sais que le Conseil fédéral ne désire pas cette autorité de plainte et qu'il s'est rangé, par obligation, à la position du Conseil des Etats. Je peux imaginer que, si cet arrêté est voté, notre gouvernement n'entend pas compliquer les choses et reconduira probablement la commission Reck, qui portera un nouveau titre. Je sais aussi que l'arrêté, à son article 2, exclut du ressort de l'autorité de plainte l'appréciation du caractère subversif d'une émission ou dangereux pour la sécurité extérieure, appréciation qui restera de la compétence du département. Je sais que ce département pourra contester lui-même les émissions devant cette autorité, et cela pose autant de questions que cela n'en résout. Je sais enfin que la SSR – la société concessionnaire – semble s'accommoder, elle, de ce projet, mais là aussi, il y a matière à se poser des questions, que se poseront tous ceux qui ont approché ces médias de l'intérieur, ceux qui ont présidé une société régionale de radio-télévision ou qui ont fait partie de son comité direc-

teur ou d'une commission de programme, ou sont membres d'un comité cantonal.

Quand on a démocratisé l'institution de la télévision et radio romande – la SRTR – suivant en cela l'avis de M. Hayek, lorsque les assemblées de sept cantons totalement ou partiellement romands ont élu, dans des salles groupant jusqu'à 1200 personnes, des comités qui, à leur tour, ont constitué un comité régional et une assemblée régionale romande, on a vu avec étonnement que l'affrontement n'a pas eu lieu entre ceux qui attaquaient l'objectivité des émissions, d'un point de vue de droite ou de gauche – comme on s'y attendait – mais qu'il a eu lieu entre ces comités faisant bloc, entre eux et les professionnels de la radio et de la télévision s'estimant maîtres chez eux et ayant beaucoup de peine à changer leurs habitudes.

C'est beaucoup plus leur manque d'efficacité que la violation judiciaire, précise, d'articles de la concession qui nous est apparu. Quand, par exemple, la télévision romande a refusé de filmer les candidats au gouvernement vaudois lors des dernières élections cantonales, et cela en dépit des demandes faites à l'avance, ce n'était pas un manque d'objectivité de sa part ni une violation caractéristique d'un article de la concession, mais un manque de souplesse, de sens de l'opportunité, de sens civique peut-être aussi. Même dans le cas qui a été soulevé lors de la dernière émission sur les entrepôts de déchets toxiques, qui a fait l'objet d'une plainte d'un magistrat, le chef du Département des travaux publics de Genève, c'est tout autant le manque de disponibilité, de savoir-faire de la SRTR qui semble avoir été mis en cause.

Il ne faudrait donc pas que l'institution de cette autorité de plainte que nous créerions et qui se penchera sur tel ou tel cas, avec recours au Tribunal fédéral, dispense le chef du département ou une commission interne d'intervenir à propos d'une émission pour mettre son grain de sel, car ces grains de sel-là sont importants. Or, c'est ce qui va se passer. Le Conseil fédéral le reconnaît franchement lorsqu'il dit, au chiffre 23 de son message: «Le contrôle *ex officio* de l'autorité de surveillance subsistera donc.» En accordant la concession d'administration, «l'administration se voit investie du devoir de vérifier si les prescriptions sont respectées (...). Toutefois, si ce contrôle n'était pas modifié, deux organes équivalents, indépendants l'un de l'autre, examineraient les mêmes affaires d'après les mêmes dispositions légales (...). De tels cas pourraient être problématiques.» Bref, en dehors de cas de subversion ou de mise en danger de la sécurité extérieure, le Conseil fédéral reconnaît et prévoit qu'il devra abdiquer certaines de ses compétences aux trois quarts, à la moitié, au tiers; finalement, cela revient au même pour le problème que je soulève.

Je sais que le chef du département avait déjà pratiquement admis qu'il se plierait aux ukases de la commission Reck. Mais maintenant que cela fera l'objet d'un arrêté et que cette commission n'aura d'autre supérieur – si je puis dire – que le Tribunal fédéral, elle va avoir un lustre nouveau. Verra-t-on alors se multiplier les cas où le Tribunal fédéral, ne pouvant décidément pas remplacer l'autorité de concession, renverra l'affaire au Conseil fédéral après des années de procédure, comme ce fut le cas dans l'affaire de l'altiport de Verbier ou, au contraire, le Tribunal fédéral appréciera-t-il de façon extensive ses compétences?

Quant à nous, parlementaires, qui connaissons, à travers notre Commission des pétitions, toute la force du dogme de la séparation des pouvoirs même dans des cas flagrants de maladresse ou d'inopportunité, nous verrons-nous privés de tout commentaire, de toute question, de toute intervention, parce que l'affaire sera en mains judiciaires et déclarée telle en vertu de l'arrêté que nous venons de voter?

Bref, il faut le dire franchement, nous votons finalement sur une limitation des pouvoirs du gouvernement et, du même coup, du Parlement. Certains accents de satisfaction de chers collègues ici présents font penser, sauf leur respect, à des oies qui crieraient: «Vive le foie gras!»

J'ajoute que les directives en matière de programme seront

toujours données par le Conseil fédéral, selon les dires du président de la commission; mais si ces directives ne sont pas respectées, ce ne serait plus l'affaire du Conseil fédéral. Reconnaissons donc que cela devient difficile à admettre. L'obligation de conserver tous les enregistrements et tous les documents concernant les émissions semble, de plus, bien lourde dans un appareil qui l'est déjà.

Enfin, le rapporteur de langue française a insisté sur le fait que le président de cette commission continuera à tenter la conciliation comme par le passé. L'arrêté n'apportera rien de nouveau à ce sujet, a-t-il ajouté. Eh bien! justement, il eût été souhaitable que cet arrêté apporte quelque chose de nouveau pour corriger les défauts que j'ai signalés, qu'il prévoie le poste d'ombudsman, notamment, si nécessaire dans ces cas.

En conclusion, j'appuie la proposition de renvoi de M. Gerwig et, si elle devait être refusée, la proposition de non-entrée en matière de M. Magnin.

Koller Arnold, Berichterstatter: Diese Eintretensdebatte hat – wie schon die Beratung in der Kommission – gezeigt, dass die Erwünschtheit und Notwendigkeit einer unabhängigen Beschwerdeinstanz eigentlich von niemandem mehr bestritten wird. Herr Gerwig und Herr Magnin verlangen einzig, dass wir zunächst den Radio- und Fernsehartikel beraten und in Kraft treten lassen. Daher sehe ich mich veranlasst, zu diesen Argumentationen noch kurz etwas beizufügen.

Herr Gerwig hat, wenn ich ihn richtig verstanden habe, vor allem zwei Argumente genannt: Erstens das Problem der Verfassungsmässigkeit und zweitens, dass die heutige Rechtslage (Kommission Reck) gar nicht so schlecht sei, dass wir pressieren müssten.

In bezug auf die Verfassungsmässigkeit hat Herr Gerwig gesagt, rechtlich habe das berühmte Urteil des Bundesgerichtes vom Oktober 1980 überhaupt nichts geändert. Damit kann ich mich nur zum Teil einverstanden erklären. Natürlich hat dieses Urteil das Verfassungsrecht nicht geändert. Aber es hat einen ganz wesentlichen Fortschritt in der Erkenntnis des geltenden Rechts gebracht. Auch das gibt es, selbst im Bereich der Rechtswissenschaft. Für mich ist dieses Urteil, das sich nicht nur auf Artikel 36 BV, sondern vor allem auf das ungeschriebene Verfassungsrecht der Meinungsfreiheit stützt, ein Musterbeispiel gekonnter Verfassungsinterpretation. Ich möchte in diesem Zusammenhang einen bekannten Staatsrechtslehrer und eminenten Medienrechtler, Herrn Jörg-Paul Müller, kurz zitieren. Er sagt in einer Kommentierung des bundesgerichtlichen Entscheids ausdrücklich: «So fliesst der Grundsatz der konzessionierten Unternehmung unmittelbar aus der Verfassungsordnung. Aber auch der Grundsatz der von der SRG zu respektierenden Objektivität folgt aus ihr (der Verfassungsordnung). Bei der gebotenen Staatsunabhängigkeit des Rundfunkveranstalters wie auch beim Objektivitätsgebot geht es im Sinne der Meinungsfreiheit darum, die Qualität der Information als Voraussetzung der Meinungsfreiheit sicherzustellen.» Dann bemerkt er abschliessend: «Dogmatisch interessant ist die Eindringlichkeit, mit der das Bundesgericht Grundrechtsinteressen als Gemeinwohlforderungen im Gebot institutioneller Vorkehren des Staates zur Realisierung der Meinungs- und insbesondere der Informationsfreiheit konkretisiert.»

Herr Gerwig, ich bin etwas verwundert, dass der Funke solch modernen Verfassungsdenkens nicht auf Sie übergesprungen ist; denn sonst haben Sie, wie ich Sie hier kennengelernt habe, doch gerade für solch moderne Verfassungsinterpretationen immer ein sehr gutes Gehör gehabt, und es erstaunt mich nun, dass Sie sich auf diesem Gebiete so taub zeigen.

Ich habe auch wenig Verständnis dafür, dass ein Jurist wie Herr Leuenberger sich auf dem Gebiete von Radio und Fernsehen an einer Rechtskontrolle vollständig desinteressiert zeigt. Das ist und bleibt für mich unverständlich.

Nun noch zum zweiten Argument: Der bisherige Rechtszustand mit der Kommission Reck sei gar nicht so schlecht.

Ich habe in meinem Eintretensreferat jene Punkte genannt, die rechtsstaatlich sehr unbefriedigend sind: Der erste Punkt besteht darin, dass eine beratende Kommission faktisch Entscheidungsgewalt hat, und wie Herr Zbinden meiner Meinung nach zu Recht gesagt hat, ist es für den Bundesrat irgendwie entwürdigend, wenn er erklärt, er halte sich zum vorneherein blind an die Anträge einer ihn beratenden Kommission.

Rechtsstaatlich ist weiter unbefriedigend, dass die Programmbeschwerden lediglich als Aufsichtsbeschwerden behandelt werden und damit nicht einmal einen rechtlichen Erledigungsanspruch gewähren. Am schlimmsten ist es zurzeit mit dem Rechtsschutz bestellt. Nach der bisherigen Praxis des Bundesgerichtes ist es heute auf dem Gebiete Programmaufsicht folgendermassen: Wenn das Departement bzw. die Kommission Reck in einem Entscheid zum Schluss kommt, die Konzession werde durch eine Sendung verletzt, wenn also eine Konzessionsverletzung bejaht wird, dann hat die SRG, und künftighin auch ein anderer Veranstalter, das Rechtsmittel der Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht. Wenn aber die gleiche Kommission Reck erklärt, die Konzession werde durch eine Sendung nicht verletzt, dann haben die privaten Beschwerdeführer, weil das Bundesgericht sagt, das sei keine Verfügung im Rechtssinne, nicht die Möglichkeit, ans Bundesgericht zu gehen. Eine derartige Ungleichbehandlung ist doch rechtsstaatlich unbefriedigend.

Nun noch eine kurze Bemerkung zum Zeitplan, über den auch schon gesprochen worden ist. Wenn wir diese Vorlage jetzt beraten, haben wir eine Chance, dass die rechtsstaatlich allein befriedigende unabhängige Beschwerdeinstanz ab nächstem Jahr eingesetzt werden kann. Wenn wir aber den Radio- und Fernsehartikel der Verfassung abwarten, braucht man nicht viel Phantasie, um realistisch feststellen zu müssen, dass dann eine solche unabhängige Beschwerdeinstanz, selbst wenn der Radio- und Fernsehartikel im dritten Anlauf von Volk und Ständen angenommen wird, im Rahmen eines Ausführungsgesetzes frühestens im Jahre 1988 bestellt werden könnte.

Aus all diesen Gründen bin ich der Meinung, dass wir das, was jetzt rechtlich und politisch machbar ist, jetzt tun und diesen Erlass vorweg behandeln sollten. Im übrigen bin ich wie Herr Lüchinger der Meinung, dass wir auch im Hinblick auf die kommende Beratung des Radio- und Fernsehartikels auf diesem so wichtigen Gebiet endlich aus dem lange Jahre dauernden Grabenkrieg herauskommen sollen.

M. Coutau, rapporteur: En fait, le débat que nous venons d'avoir ne diffère guère de celui que nous avons eu lors de l'adoption de la motion Guntern. Les avis sont les mêmes, les arguments aussi; par conséquent, il n'y a pas lieu de s'attarder encore plus longtemps pour les répéter une fois encore.

Nous en convenons, la base légale générale de l'activité de la radio et de la télévision, fondée sur l'article 36 de la constitution, est fragile. Tout le monde le reconnaît. Mais tout le monde admet aussi que les programmes actuels existent, ils sont produits, ils sont diffusés et ceci sur cette même base de l'article 36. Ce qui est nouveau, c'est précisément que le jugement du Tribunal fédéral de 1980 a fixé les normes d'application du droit par rapport à cet article. Et l'on peut lire dans une analyse du jugement, faite par un juriste spécialiste des questions de radio et de télévision, M. Blaise Rostand, le passage suivant: «Le fait de prévoir dans la concession une clause sur les programmes repose sur une double justification d'après le Tribunal fédéral: premièrement, il s'agit de garantir la qualité de l'information, condition d'une libre formation de l'opinion. Ainsi, à deux reprises, le Tribunal fédéral parle de l'intérêt du public à obtenir des informations satisfaisantes. Deuxièmement, comme il n'existe pas de rapport de droit direct entre les usagers et l'organisme de radiodiffusion, il est rationnel que l'Etat tienne compte de l'intérêt de ceux qui sont les destinataires des émissions et qui les financent indirectement par le canal de l'Etat.» C'est l'avis du Tribunal fédéral qui

fixe la légitimité de l'interprétation constitutionnelle de notre arrêté. Le Tribunal fédéral tire, de l'ensemble de cette argumentation, la conclusion qu'il faut admettre que la Confédération est un droit d'imposer aux concessionnaires des règles qui tendent à assurer une exploitation du service public conforme à l'intérêt général. Il va même plus loin en affirmant qu'il n'est pas exclu qu'il s'agisse là d'un devoir de l'autorité concédante découlant de la nécessité de sauvegarder l'intérêt public.

J'ajoute qu'il s'agit aussi de sauvegarder l'intérêt de l'individu contre un organe puissant, thème qui est assez souvent repris sur les bancs socialistes. On est alors étonné d'entendre M. Leuenberger s'opposer à cette possibilité de défense ouverte contre une «puissance» qui est importante en matière d'information. D'ailleurs, contrairement à ce qui a été dit à plusieurs reprises, notamment par M. Gerwig, cette autorité d'examen des plaintes ne vise en rien à s'immiscer dans l'élaboration des programmes, ni *a priori* dans l'activité journalistique des collaborateurs de la SSR. Voyez-vous, la démocratie ne demande pas seulement la liberté d'information, mais également la liberté d'obtenir que les atteintes qui sont portées à la concession puissent être démontrées. Il y va de la défense de l'individu par rapport à une situation de monopole, en particulier en ce qui concerne l'information nationale.

M. Magnin nous demande de ne pas entrer en matière. M. Gerwig nous demande de différer l'examen de cet arrêté jusqu'au moment où le peuple – car c'est à cela que revient sa proposition – aura admis le nouvel article sur la radio et la télévision.

Or, il y a une certaine urgence et l'activité même de la commission Reck en témoigne. Je crois que la demande existe, qu'il y a une nécessité d'offrir au public cette possibilité de demander de reconnaître des atteintes éventuelles portées à la concession. C'est pourquoi on ne peut pas envisager de suivre M. Gerwig, dont la proposition reviendrait à différer de plusieurs années, et non pas de quelques mois, très vraisemblablement, la mise en vigueur de cette autorité d'examen des plaintes.

De plus, le sort de l'article constitutionnel n'est en tout cas pas fixé à l'heure actuelle ni dans son échéance, ni dans sa matérialité. Nous avons encore à franchir un certain nombre d'étapes avant de le mettre définitivement au point. Est-ce que finalement cet article constitutionnel aura la teneur qui nous est proposée, à l'origine, par le Conseil fédéral? Est-ce que, notamment, l'alinéa 4 qui prévoit l'institution d'une autorité de recours sera maintenu ou non? Ce n'est pas sûr. On pourrait très bien imaginer une autre hypothèse: que deux articles distincts soient présentés, l'un sur la compétence de la Confédération en matière de radio et de télévision qui serait reconnue; et l'autre qui établisse la base constitutionnelle de l'autorité de plaintes. Toutes les possibilités sont encore ouvertes et, par conséquent, il me semble peu opportun, par rapport au besoin qui est ressenti dans la population, de différer l'entrée en fonction de cette autorité indépendante d'examen des plaintes.

C'est sur ce dernier point que je terminerai. Il est vrai que la situation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante. D'une part, la relation entre la commission actuelle et le département n'est pas nette. Formellement, c'est une relation de consultation, la commission a une fonction essentiellement consultative. En réalité, le département, à plusieurs reprises, a admis qu'il appliquerait sans autre les recommandations et les appréciations de la commission. Il y a là une ambiguïté qui ne convient pas à un ordre public fondé sur le droit et il faut que nous décidions aujourd'hui clairement de la situation juridique qui doit exister entre l'autorité d'examen des plaintes et le département.

Enfin, la question du recours est également peu satisfaisante à l'heure actuelle. Au cas où l'autorité d'examen des plaintes, dans sa forme actuelle, décide qu'un recours n'est pas admis, c'est-à-dire qu'il n'y a pas d'atteinte portée à la concession, le tiers qui a déposé ce recours n'a guère de possibilité d'aller plus loin et d'en référer au Tribunal fédéral. En revanche, si la commission Reck admet le recours,

eh bien! la SSR peut, quant à elle, contester cette décision et la porter à l'appréciation du Tribunal fédéral. Il y a là une inégalité de traitement qui semble également peu satisfaisante.

Pour toutes ces raisons, nous vous recommandons de rejeter la proposition Gerwig, de rejeter également la proposition Magnin. Je le fais en ma qualité de rapporteur de langue française, ainsi qu'en tant que porte-parole du groupe libéral.

Präsident: Das Wort zu einer persönlichen Erklärung hat Herr Gerwig.

Gerwig: Ich möchte ganz kurz zu dem, was Kommissionspräsident Koller wie auch Herr Lüchinger gesagt haben, Stellung nehmen: Warum ist es zu diesem Grabenkrieg zwischen links und rechts gekommen? Ich glaube, Sie haben ein Anrecht, dass ich hierzu etwas sage. Auch ich finde diesen Grabenkrieg nicht gut. Er tobt, seit ich im Parlament bin – also seit 16 Jahren – alle drei Jahre wieder. Es gibt aber eine Möglichkeit, diesen Grabenkrieg zu beenden. Es wird nicht so einfach sein, weil die Frage der Freiheit der Medien eben in unserer Demokratie von ausserordentlicher Wichtigkeit ist. Deshalb lohnt es sich auch, sich sehr ernsthaft um eine Einigung zu bemühen. Sehen Sie: Wir Sozialdemokraten werden immer durch dick und dünn für freie Information sein, weil diese freie Information der einzige Garant ist, dass die Bürgerinnen und Bürger sich überhaupt frei entscheiden können. Und ich sehe eine Möglichkeit; der Tag der Wahrheit wird sehr nahe sein. Wir werden beim Fernseh- und Radioartikel zu entscheiden haben. Wenn Ihre Seite – die sogenannte bürgerliche – bereit ist, auch nur den Vorschlag des Bundesrates im Radio- und Fernsehartikel anzunehmen, dann ist der Grabenkrieg beendet. Wenn aber Freiheit wieder durch Autonomie, Ausgewogenheit und Objektivität ersetzt wird, dann wird der Grabenkrieg wahrscheinlich im Interesse der Demokratie weitergehen. Aber es ist meine grosse Hoffnung, dass wir Lösungen im Sinne des Bundesrates finden werden. Dann könnten wir diesen Grabenkrieg zu einer Zeit beenden, in der ich dem Parlament noch angehöre.

Bundesrat Schlumpf: Der Bundesrat schliesst sich den Anträgen der Herren Kommissionssprecher an und bittet Sie, den Antrag Gerwig wie auch den Antrag Magnin abzulehnen, auf die Vorlage einzutreten und sie jetzt zu behandeln.

Es ist richtig, dass es nicht das ursprüngliche Anliegen des Bundesrates war, die Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz vorzuziehen. Das war ein Motionsauftrag beider Räte. Sie haben damals beschlossen, die Vorlage müsse dem Parlament unverzüglich – ohne Rücksicht auf einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen – unterbreitet werden. Der Bundesrat hat die Vorlage innert eines halben Jahres nach der Beschlussfassung durch den Nationalrat dem Rat zur Behandlung vorgelegt. Was seither gegangen ist, erfüllt das Kriterium der Unverzüglichkeit allerdings wesentlich weniger. Es wurde nun von Nationalrat Gerwig mit Recht – ich wurde zitiert, Dezember 1980 – auf die rechtlichen Bedenken hingewiesen, die der Bundesrat damals hatte. Das Parlament war anderer Meinung; es war – wie oft – visionärer. Das Parlament ahnte bereits die Argumentation des Bundesgerichts im Entscheid vom 17. Oktober 1980 voraus, also eine Argumentation, die wir damals noch nicht kannten. Wir haben sie erst ein Jahr später erhalten. Das Bundesgericht leitet in seinem Entscheid Kompetenz in diesem Bereich aus dem Regal ab, die Konzessionen für die Erfüllung eines öffentlichen Dienstes zu erteilen und mit Auflagen auszustatten, das soweit sie für die Erfüllung dieses öffentlichen Dienstes nötig sind bzw. die Einhaltung dieser Konzessionsauflagen dazu überwacht werden muss. Das ist der Gedankengang des Bundesgerichtes bezüglich Sicherstellung dieses öffentlichen Dienstes.

Herr Nationalrat Gerwig, darf ich gerade zu einem Punkt Ihres Votums Stellung nehmen? Diese Lokalrundfunkveranstalter werden auch und nur einen öffentlichen Dienst erfüllen. Das sind private Veranstalter; die SRG ist aber auch privatrechtlich konstituiert. Sie ist ein Verein, natürlich mit einer speziellen Trägerschaft. Aber auch diese Veranstalter von lokalem Rundfunk werden der Anforderung öffentlicher Dienstleistung zu genügen haben. Es wurde dargelegt, dass häufig das Verfassungsfundament nicht mehr in Frage gestellt werden kann. Ich glaube, dass dieser Entscheid des Bundesgerichtes doch wegweisend ist. Die Frage sollte trotzdem bis zum Vorliegen bzw. zur Verabschiedung des Verfassungsartikels verschoben werden. Es wurde auf den Zeitplan hingewiesen. Realistischerweise wird man sagen müssen, dass vor Ende 1984 der Souverän zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen nicht wird Stellung nehmen können. Dann haben wir aber immer noch nicht eine Rechtsgrundlage für die unabhängige Beschwerdeinstanz, denn zuerst müsste noch ein Ausführungsgesetz erlassen werden, das den vorliegenden Bundesbeschluss ersetzte. Aber wir wissen: der Teufel steckt im Detail. Es werden wohl Diskussionen entstehen, die weit über den Bereich des Problems Objektivität im Verfassungsartikel hinausgehen. Die einfache Gesetzgebung wird also wohl in beiden Räten auch etwa zwei bis drei Jahre in Anspruch nehmen, und das heisst, dass die Frist, die wir für diesen Bundesbeschluss als Übergangsregelung vorsehen – nämlich bis Ende 1987 – durchaus realistisch ist.

Nationalrat Magnin, Sie haben die Frage aufgeworfen, was passieren würde, wenn der Verfassungsartikel dann vom Souverän verworfen würde. Dann stellt sich die Frage einer Verlängerung des heute zu behandelnden Bundesbeschlusses, der ja bis Ende 1987 terminiert ist. Ich glaube nicht, dass man dann eine andere Lösung suchen würde, weil ein Verfassungsartikel – auch wenn der dritte Anlauf nicht gelingen sollte, was ich natürlich nicht hoffe – unumgänglich wäre. Wir brauchen einen solchen. Sollte ein drittes Mal der Souverän nein sagen, dann wird man einen vierten Anlauf nehmen müssen, und bis dahin wird dieser Bundesbeschluss das Fundament für die Kommission Reck, also für eine unabhängige Beschwerdeinstanz, bilden müssen. Nationalrat Gerwig, Sie haben die Frage konkret gestellt, ob die Meinung des Bundesrates dahingehe, dass auch substantielle Neuerungen gegenüber dem jetzigen Zustand geschaffen werden sollen bzw. ob man die Tätigkeit der Kommission Reck in Richtung Interventionismus ausbauen wolle. Davon kann keine Rede sein. Was wir hier zu behandeln haben, ist ein reines Organisations- und Verfahrens-gesetz. Die Prüfungsbefugnis der Beschwerdeinstanz – sei sie eine abhängige, konsultative wie heute oder eine unabhängige – ändert überhaupt nicht, weil wir ja nicht materielle Rechtsnormen setzen, sondern nur formale, organisatorische und verfahrensrechtliche. Die Kognition der heutigen konsultativen Kommission und einer künftigen unabhängigen Kommission Reck ist heute auf Artikel 13 der SRG-Konzession abgestützt, künftig auch auf die Konzessionen und Bewilligungen für Lokalrundfunk und auf die Rundfunkverordnung.

Es gilt zu beachten, dass wir nicht eine Lex SRG diskutieren. Es geht nicht um eine unabhängige Beschwerdeinstanz für die SRG. Diese unabhängige Beschwerdeinstanz wird in Zukunft zusätzlich wesentliche Beschwerdeaufgaben aus dem Bereich des lokalen Rundfunks erhalten; denn auch von dort her werden unter gleichen Gesichtspunkten Beschwerden an die Kommission herangetragen.

Man hat gesagt – und das sei eine letzte Bemerkung zum Antrag von Herrn Gerwig –, materiell ändere sich effektiv am heutigen Zustand nichts, wohl aber formell, weil nämlich heute schon die Beurteilungen der Kommission Reck gültig sind. Es wurde dargelegt, der Departementsvorsteher übernehme diese Beurteilungen und akzeptiere sie als departementale Entscheide. In Zukunft, wenn die Kommission unabhängig und nicht mehr konsultativ für das Departement tätig ist, wird eben der Entscheid direkt von der Kommission ausgehen. Es wird also weder in der Richtung der

Befürchtungen von Herrn Gerwig noch in bezug auf das, was gegenüber dem Bisherigen faktisch anders wird, etwas Fundamentales geschaffen, sondern es soll ein Zustand normalisiert werden, der – wie Herr Zbinden, Herr Coutau und andere dargelegt haben – unbefriedigend ist. Dieser Bundesbeschluss schafft ein sauberes institutionelles Gewand für eine Einrichtung, die sich bewährt hat, die bisher aber in einer Organisationsform arbeiten musste, die völlig unbefriedigend und auch atypisch ist. Ich möchte Sie bitten, diese beiden Anträge abzulehnen und auf die Vorlage einzutreten.

Präsident: Wir stimmen nun über den Ordnungsantrag des Herrn Gerwig ab. Bundesrat und Kommission beantragen Ihnen, diesen Antrag abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Ordnungsantrag Gerwig	49 Stimmen
Dagegen	88 Stimmen

Präsident: Wir setzen nun die Eintretensdebatte fort. Die Redezeit für Einzelsprecher beträgt fünf Minuten.

Mme Aubry: A plusieurs reprises à cette tribune, j'ai dit combien une instance indépendante de plainte était une nécessité dans le contexte actuel de l'expansion des media électroniques. Non pas que cela implique une condamnation de l'actuelle commission des plaintes, appelée du nom de son président commission Reck, mais il faut admettre qu'avec son pouvoir uniquement consultatif cette commission ne constitue pas une véritable autorité de plainte. D'autre part, toujours compte tenu de la prolifération des media électroniques, le nombre de gens, de groupes et d'associations qui sont concernés par les émissions, donc sujets à d'éventuelles plaintes, va toujours en augmentant. La Commission Reck est débordée et lorsque son verdict au sujet d'une plainte déposée est connu, trop de temps s'est écoulé depuis son dépôt et surtout depuis l'émission concernée. On ne sait plus de quoi il s'agit.

Ce que nous demandons c'est justement une autorité de plainte indépendante, et cette indépendance doit se traduire par une non-appartenance aux autorités fédérales, en particulier au Parlement et à la SSR. Ainsi nous aurons véritablement chez les membres de cette future autorité une liberté d'action que ne connaissent pas aujourd'hui les membres de l'actuelle commission Reck. La neutralité de cette future commission – et j'insiste sur ce mot – implique en outre, qu'aucun collaborateur ni aucun membre d'un conseil d'administration ou de la Direction de la télévision et de la radio n'en fasse partie. Il y faut des représentants de tous les milieux de la population. Les personnes qui feront partie de cette future autorité de plainte indépendante devront être donc choisies en fonction de leurs compétences uniquement.

Un point qui me semble aussi important, c'est celui du délai de dépôt de la plainte, trois mois au moins. Tout d'abord il permet au plaignant de réfléchir à l'opportunité de déposer une plainte, ensuite il permet de constituer un dossier fondé sur des bases sérieuses. Il faudrait ici imiter la loi sur la procédure administrative, dont l'article 50, tout comme l'article 29 du code pénal suisse, prévoit trois mois pour le dépôt d'une plainte.

En ce qui concerne les diffuseurs, et là je ne suis pas d'accord avec M. Magnin, ils devraient être tenus de conserver au moins pendant quatre mois les enregistrements et les documents originaux en rapport avec les émissions. Cela permettrait des demandes, des contrôles, chacun ne possédant pas un système d'enregistrement vidéo. C'est précisément, monsieur Magnin, parce que tous les citoyens ou tous les groupements n'ont pas les moyens de se procurer ces appareils encore très coûteux.

Rappelons à ce sujet – M. Koller, président de la commission l'a d'ailleurs fait – le jugement prononcé en octobre 1980 par le Tribunal fédéral et qui avait trait à une plainte contre une émission de la télévision romande. On avait

constaté et démontré à cette occasion l'impossibilité de se référer à des preuves avancées par les interviewés et les intervieweurs une fois le montage de l'émission réalisé. Cette lacune doit être comblée, ce qui permettrait d'éclairer un peu mieux les travaux d'une autorité de plainte.

En conclusion, et parce que la procédure actuelle ne donne pas au plaignant la possibilité, respectivement au recourant, les garanties juridiques normalement accordées dans un Etat de droit, nous devons accepter la création d'une autorité indépendante de plainte. Ce sera déjà un premier pas en attendant l'article constitutionnel sur la radio et la télévision dont nous ne devons pas désespérer de voir un jour l'acceptation. C'est aussi un élargissement des moyens juridiques destinés à assurer l'exécution du mandat des programmes dans le respect de la liberté des uns et des autres. C'est pourquoi je voterai l'entrée en matière et vous demande d'en faire autant.

Signora Bacclarini: Il servizio nazionale di radio-diffusione esiste da ben 50 anni. E' stato giustamente dichiarato d'interesse pubblico. Che la radio-televisione sia un servizio pubblico non è ormai più da dimostrare, lo dimostra abbondantemente la popolarità di cui gode, lo dimostrano le cifre d'ascolto e di gradimento. Che un tale servizio pubblico, che tratta questioni politiche, sociali e culturali, che contribuisce dopo e con la scuola alla diffusione della cultura e alla formazione dell'opinione dei cittadini, sia rimasto fino ad oggi senza una regolamentazione, senza un articolo costituzionale, senza la possibilità di critica concreta da parte del cittadino, è inammissibile. Radio e televisione sono strumenti validi ed efficaci di educazione permanente del cittadino, ma quale educazione, quale possibilità di formazione indipendente delle opinioni può avere il cittadino, se lo si considera solo un consumatore passivo di notizie? In una società liberale, il cittadino partecipa alla formazione dell'opinione comune solo se può esercitare una discussione critica. E quindi giusto permettere al cittadino di adire a una autorità indipendente e sottolineo questo termine, che a me sembra essenziale, a una autorità indipendente di ricorso in materia radio-televisiva, nei casi in cui ritenesse esista un conflitto di opinione fra il pubblico e la radio-televisione.

Intervengo per portare la mia adesione al decreto federale sull'autorità indipendente di ricorso in materia di radio-televisione e lo faccio in italiano poiché questo problema – e quindi la necessità di una autorità di ricorso indipendente – questo problema, dicevo, è molto sentito anche in Ticino. Lo provano i numerosi interventi alle assemblee annuali della CORSI, la cooperativa della radio-televisione della svizzera italiana, lo provano gli interventi, sempre sull'argomento, sulla stampa, in particolare le numerose lettere dei lettori, e alla radio, nelle trasmissioni aperte al pubblico. Lo provano l'inserimento nei programmi di tutti i partiti della necessità di una vigilanza attraverso i canali istituzionali, affinché siano garantiti l'obiettività dell'informazione e il pluralismo delle opinioni nell'ambito della radio e televisione. L'autorità di ricorso propostaci dal Consiglio federale e dalla nostra commissione anticipa parzialmente l'articolo costituzionale sulla radio e la televisione. Essa, questa autorità, ha però il merito di dare una base giuridica e di rispondere con tempestività ai numerosi atti parlamentari, ricordate che alcuni datano dal 1972, e a una esigenza molto sentita e che è stata confermata dalle risposte alla consultazione sull'articolo costituzionale.

Un articolo del decreto che ci occupa oggi, e che è stato parecchio controverso nell'ambito commissionale, è l'articolo 25 che statuisce il diritto di ricorso al Tribunale federale. Malgrado il parere negativo su questo articolo, parere oggettivamente comprensibile di coloro che temono di ulteriormente gravare con questa procedura sul lavoro del Tribunale federale, sono personalmente dell'opinione di mantenere, come del resto ha fatto la maggioranza della commissione e anche il Consiglio degli Stati, la facoltà di impugnare la decisione all'autorità di ricorso ricorrendo al Tribunale federale. Per le ragioni esposte voterò l'entrata in

materia, appoggiando le proposte poi della maggioranza, e mi opporrò alla proposta del collega Magnin, che propone la non entrata in materia.

Stucky: Wenn man diese Diskussion hört, hat man das Gefühl, es gehe hier um eine grundlegende Änderung im Bereich des Fernsehmonopols. Dabei behandeln wir eine Lösung, die meines Erachtens gar nicht so weltbewegend ist und eigentlich nur kleinere, aber juristisch einwandfreie neue Lösungen bringt. Es bleibt ja dabei, dass auch diese unabhängige Beschwerdeinstanz nur Feststellungsurteile erlassen, also nur feststellen kann, dass eine Konzessionsverletzung vorliegt. Sie kann aber nicht direkt in das Geschehen bei der SRG eingreifen. Ich bin darum etwas erstaunt über die Opposition, die man dieser Vorlage entgegenbringt. Ich glaube, Herr Ständerat Piller von der sozialdemokratischen Partei hat – völlig zu Recht – gesagt: «Eine unabhängige Beschwerdeinstanz ist wohl etwas vom Normalsten, was man sich in einem demokratischen Rechtsstaat vorstellen kann.» Ich begreife deshalb die Opposition nicht ganz, die jetzt von links her gegen diese Neuregelung gemacht wird. Offenbar ist es halt doch so, dass man in gewissen Linkskreisen befürchtet, hier könnte offengelegt werden, dass Verletzungen vorkommen. Scheinbar besteht doch eine gewisse Verfilzung dieser Linkskreise mit der sogenannten Fernsehmafia, und offenbar opponiert man aus einem schlechten Gewissen heraus.

Tatsächlich lässt sich in breiten Bevölkerungskreisen eine Beunruhigung über Fehlleistungen unseres Fernsehens feststellen. Ich erinnere etwa an die Darstellung, die der Schah von Persien erfahren hat, als man gleichzeitig Khomeini emporlobte; jetzt muss man feststellen, dass sich dieser wohl unter die grossen Schlächter unseres Jahrhunderts einreihen lassen muss. Oder ich erinnere an die Darstellung, die Nicaragua erfährt, man hört kaum davon, dass dieses Regime einen Völkermord an den Misquitos-Indianern begeht. Ich könnte auch auf die Darstellung der Vorgänge während der Jugendunruhen in Zürich verweisen usw. Mich stimmt äusserst bedenklich, dass ich letzthin hören musste, dass man die Tagesschau «Lügenschau» nennt. Wir sind doch eigentlich herrlich weit gekommen, dass die früher hochstehenden und ausgewogenen Nachrichtensendungen – denken Sie an den Zweiten Weltkrieg – nun so qualifiziert werden. Das zeugt doch von einem tiefen Misstrauen. Wenn man etwas dagegen tun kann, dann sollte man es tun – auch im Interesse der SRG selbst. Wir schaffen ja nichts anderes als endlich eine saubere Lösung für die Organisation und das Verfahren. Es ist ein kleiner Schritt, aber er sollte getan werden, weshalb ich Ihnen Eintreten empfehle.

Oehler: Wir alle wissen, dass wir heute für die Behandlung strittiger Fälle und damit angefochtener Radio- und Fernsehsendungen ungenügende Grundlagen haben. Deshalb liegt es auf der Hand, dass wir uns heute für eine neue gesetzliche Grundlage einsetzen. Die Grundlagen, die heute bestehen, sind ungenügend, weil zum Teil die gleichen Leute erst- und dann zweitinstanzlich über die angeführten strittigen Entscheide befinden müssen. Ebenso unbefriedigend ist die Regelung der Weiterzugsmöglichkeit in den Fällen, in denen die Kommission Reck zum Schluss kommt, die Beschwerde sei abzulehnen, diese Weiterzugsmöglichkeit fehlt.

Ich bin der festen Meinung, dass wir ohne grosse Probleme imstande sind, das ganze Beschwerdeverfahren und Beschwerdewesen in Griff zu bekommen und umgehend eine Lösung zu realisieren. Ob das uns aber hilft, ob dadurch der Missstand und der Missmut gegen Radio und Fernsehen aus der Welt geschaffen werden können, ist mehr als nur fraglich. Nicht die Organisation und nicht das Verfahren bestimmen Einstellung und Inhalt von Sendungen, sondern die Leute, welche diese Sendungen machen. Um die elektronische Medienlandschaft in unserem Land wieder in Ordnung zu bringen, ist hier anzusetzen.

Wenn wir uns in diesem Zusammenhang an die Äusserungen beispielsweise von Radiodirektor Blum erinnern und seine Auffassungen über die Aufgaben der elektronischen Monopolmedien und der dort Arbeitenden untersuchen, hilft auch die beste Beschwerdeinstanz nichts, um für Entspannung zwischen diesen Medien und der breiten Zuhörer- und Zuschauerzahl zu sorgen. Herr Gerwig hat uns heute morgen dargelegt, dass die Sozialdemokraten durch dick und dünn für freie Medien sein werden. Ich glaube, niemand in diesem Saal vertritt eine andere Meinung als Herr Gerwig. Wenn er uns darlegt, der Grabenkrieg zwischen links und rechts könnte verhindert werden, falls wir den Vorschlag des Bundesrates in Sachen Radio- und Fernsehartikel akzeptieren würden, dann bedeutet dies meiner Ansicht nach nicht, dass die Spannung zwischen den Medien sowie Zuhörern und Zuschauern behoben werden kann, zumal wir mit einem Radio- und Fernsehartikel, also mit einer Verfassungsbestimmung, noch keine Sendung machen können.

Wenn wir uns als Politiker mit Journalisten auseinandersetzen und die Auffassung vertreten, die Journalisten und insbesondere die Mitarbeiter bei Radio und Fernsehen würden dann und wann über die Leisten gehen und es sei unsere Aufgabe, diese Medienschaffenden in den Griff zu bekommen und über eine Beschwerdeinstanz zu jenem Arbeiten zu zwingen, welches uns passt, glaube ich, dass wir auf dem Holzweg sind. Ich sage Ihnen das nicht vom Hörensagen, sondern aus meiner eigenen Berufserfahrung. Darob scheint mir, als ob Politiker einen Seismographen eingebaut hätten, sich in grosser Zahl als Primadonnen behandelt fühlen möchten, um so der Weisheit letzter Schluss in der Politik möglichst unkritisch und unkritisiert an Mann und Frau und damit an die Wähler bringen zu können. Politiker gehen mit Journalisten sehr oft eher unsanft um; dass das Spannungen zwischen Medienschaffenden und Politikern geben muss, liegt auf der Hand. Journalisten – ob sie nun bei Zeitungen oder bei elektronischen Medien arbeiten – schätzen es nicht, als Auspuff, als Wiederkäufer oder sogar als Transmissionsriemen der Politiker zu wirken. Wir trauen uns von unserem Berufe her nämlich mehr zu.

All das müsste letztlich an sich zum Schluss führen, ich würde den Antrag gegen die Einführung der Beschwerdeinstanz unterstützen. Das Gegenteil ist der Fall, denn aufgrund der Erfahrungen, die wir in den vergangenen Jahren sammeln konnten, bietet nur eine unabhängige Beschwerdeinstanz Gewähr, dass die Verhältnisse wieder in Ordnung gebracht werden.

Aus diesem Grund bitte ich Sie, die Vorschläge gemäss den Kommissionsentscheiden zu unterstützen.

Präsident: Kommission und Bundesrat beantragen Ihnen, den Nichteintretensantrag von Herrn Magnin abzulehnen.

Abstimmung – Vote

Für den Nichteintretensantrag Magnin	19 Stimmen
Dagegen	85 Stimmen

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Radio und Fernsehen. Beschwerdeinstanz

Radio et télévision. Autorité d'examen des plaintes

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.043
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1983 - 08:00
Date	
Data	
Seite	472-487
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 305

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