

schon heute durch die zwingende Form der Motion die Hände binden lassen. Es empfiehlt sich vielmehr, die Gründe für und gegen entsprechende Gesetzesänderungen zunächst einmal sorgfältig abzuwägen und nur jene Massnahmen ins Auge zu fassen, die auch für den Bund verkräftbar sind. Hiefür eignet sich nach unserer Auffassung die Form des Postulates besser.

Der Bundesrat beantragt Ihnen daher, die Motion der Kommission in ein Postulat umzuwandeln.

**Präsident:** Dem Antrag der Kommission, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben und sie abzuschreiben, wird nicht opponiert. – Der Bundesrat beantragt, die Motion als Postulat zu überweisen, und Herr Cavadini beantragt, die Motion abzulehnen. Er opponiert aber der Überweisung als Postulat nicht.

#### Abstimmung – Vote

##### Eventuell – A titre préliminaire

Für den Antrag der Kommission (Motion)	53 Stimmen
Für den Antrag des Bundesrates (Postulat)	45 Stimmen

##### Definitiv – Définitivement

Für Annahme der Motion	55 Stimmen
Dagegen	35 Stimmen

#### An den Ständerat – Au Conseil des Etats

80.222

### Parlamentarische Initiative

#### Verantwortlichkeit von Presse, Radio und Fernsehen (Bäumlin)

#### Initiative parlementaire

#### Responsabilité de la presse écrite, de la radio et de la télévision (Bäumlin)

Herr Kunz unterbreitet namens der Kommission den folgenden schriftlichen Bericht:

Wir unterbreiten Ihnen hiermit gemäss Artikel 27 Absatz 5 des Geschäftsreglementes den Bericht der vorberatenden Kommission über die von Nationalrat Bäumlin am 5. März 1980 eingereichte parlamentarische Initiative. Die als ausgearbeiteter Entwurf formulierte Initiative verlangt eine Änderung und Ergänzung von Artikel 27 des Strafgesetzbuches (StGB). Einerseits sollen die heute auf die Presse beschränkten Bestimmungen über die strafrechtliche Verantwortlichkeit auch auf Radio und Fernsehen ausgedehnt werden. Ferner wird eine Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechts der Medienschaffenden vorgeschlagen: Falls ein öffentliches Interesse wahrgenommen wird, soll das Zeugnis nicht nur bei den Pressedelikten, sondern auch beim Verdacht auf Veröffentlichung einer amtlichen geheimen Verhandlung oder auf eine Verletzung des Amtsgeheimnisses verweigert werden dürfen.

Die Kommission hörte an ihrer ersten Sitzung vom 17. Dezember 1980 den Initianten und am 24. Januar 1981 als Vertreter der Expertenkommission Mediengesamtkonzeption die Herren Dr. Hans Kopp und Oskar Reck an. Nachdem sie ihre Beratungen bis zum Vorliegen des Berichtes der Expertenkommission sistiert hatte, liess sich die Kommission am 28. Juni 1982 vom Vorsteher des EJPD über die Arbeiten der Verwaltung im Bereich des Medienrechts informieren.

Die Kommission ist mit dem Initianten einig, dass die geltenden Bestimmungen über die strafrechtliche Verantwortlichkeit und das Zeugnisverweigerungsrecht im Medienbereich ungenügend sind. Sie legt aber grosses Gewicht auf die

Koordination der Bemühungen von Parlament und Exekutive und ist mehrheitlich der Ansicht, das Problem des Zeugnisverweigerungsrechts solle im Rahmen einer umfassenderen Revision des Medienrechts und der Bestimmungen über die Geheimhaltung gelöst werden. Eine Revision des Medienrechts, bei der auch Vorschläge der Expertenkommission für eine Mediengesamtkonzeption einbezogen werden sollen, ist im Gang: Gegenwärtig wird im Ständerat der Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen beraten, der später durch ein Gesetz ausgeführt werden wird; ferner arbeitet das EJPD im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Muheim an einer Vorlage über die Presseförderung. Die rechtlichen Bestimmungen über die Geheimhaltung müssen aufgrund einer Motion und eines Postulates Binder überprüft werden; der Vorsteher des EJPD hat entsprechende Revisionsvorschläge bis zum Ende dieser Legislaturperiode angekündigt.

Um unnötige Doppelspurigkeiten zu vermeiden, empfiehlt die Kommission dem Rat mit 13 zu 5 Stimmen, die Initiative Bäumlin abzulehnen.

#### Wortlaut der parlamentarischen Initiative vom 5. März 1980

Ich beantrage auf dem Wege einer parlamentarischen Einzelinitiative im Sinne von Artikel 27septies des Geschäftsverkehrsgesetzes die folgende Ergänzung des Schweizerischen Strafgesetzbuches:

6. Verantwortlichkeit von Presse, Radio und Fernsehen (Marginale)

#### Art. 27

1. (unverändert)
2. (unverändert)
3. (Absatz 1 unverändert)

Kann der Einsender eines in einem Anzeigeblatt oder im Anzeigenteil einer Zeitung oder Zeitschrift erschienenen Inserates nicht ermittelt oder in der Schweiz nicht vor Gericht gestellt werden, so wird diejenige Person als Täter bestraft, die als für die Anzeigen verantwortlich bezeichnet ist und, wenn eine solche nicht genannt ist, der Verleger oder Drucker. Wird die für die Anzeigen verantwortliche Person zu einer Busse verurteilt, so haftet dafür auch der Verleger.

4. Redaktoren, Mitarbeiter, Verleger und Drucker periodischer Druckschriften sowie ihre Hilfspersonen sind berechtigt, das Zeugnis zu verweigern über

- a. die Person des Verfassers oder Einsenders;
- b. Quelle und Inhalt einer Information, die einem im redaktionellen Teil veröffentlichten Artikel zugrunde liegt.

Wird durch die Veröffentlichung ein öffentliches Interesse wahrgenommen, darf das Zeugnis auch dann verweigert werden, wenn der Verdacht besteht, die Zustellung des Artikels oder die Weitergabe der Information an die Presse sei gemäss Artikel 293 oder 320 strafbar.

5. Soweit das Zeugnisverweigerungsrecht der in Ziffer 4 Absatz 1 genannten Personen reicht, ist ihnen gegenüber die Anwendung prozessualer Zwangsmassnahmen unzulässig.

6. (wie bisher Ziffer 5)

7. Die Bestimmungen der Ziffern 4 und 5 finden keine Anwendung . . . (wie bisher Ziff. 6)

#### Art. 27bis

1. Wird eine strafbare Handlung durch eine im Radio oder Fernsehen ausgestrahlte Äusserung begangen, und erschöpft sich die strafbare Handlung in der Äusserung, so ist, unter Vorbehalt der nachfolgenden Bestimmungen, ihr geistiger Urheber dafür verantwortlich.

2. Kann der geistige Urheber der Äusserung nicht ermittelt oder in der Schweiz nicht vor Gericht gestellt werden, so ist die als Redaktor der Sendung bezeichnete Person und, wenn eine solche fehlt, der Programmverantwortliche als Täter strafbar.

3. Redaktoren, Mitarbeiter und Programmverantwortliche von Radio und Fernsehen sowie ihre Hilfspersonen sind berechtigt, das Zeugnis zu verweigern über

- a. die Person des geistigen Urhebers;
- b. Quelle und Inhalt einer Information, die der ausgestrahlten Äusserung zugrunde liegt.

Wird durch die Veröffentlichung ein öffentliches Interesse wahrgenommen, darf das Zeugnis auch dann verweigert werden, wenn der Verdacht besteht, die Weitergabe der Information an das Radio oder Fernsehen sei gemäss Artikel 293 oder Artikel 320 strafbar.

4. Soweit das Zeugnisverweigerungsrecht der in Ziffer 3 Absatz 1 genannten Personen reicht, ist ihnen gegenüber die Anwendung prozessualer Zwangsmassnahmen unzulässig.

5. Die Bestimmungen des Artikels 27 Ziffern 6 und 7 gelten entsprechend.

#### *Texte de l'initiative parlementaire du 5 mars 1980*

Par voie d'initiative parlementaire au sens de l'article 27<sup>septies</sup> de la loi sur les rapports entre les conseils, je propose que le Code pénal suisse soit complété comme il suit:

6. Responsabilité de la presse, de la radio et de la télévision (titre marginal)

#### *Art. 27*

1. (Inchangé)
2. (Inchangé)
3. (Premier alinéa inchangé)

Si la personne qui a envoyé une insertion faite dans une feuille d'annonces ou dans la partie d'un journal ou d'une période réservé aux annonces ne peut être découverte ou ne peut être traduite en Suisse devant un tribunal, la personne désignée comme responsable des annonces (ou, à son défaut, l'éditeur ou l'imprimeur) sera punie comme auteur de l'infraction. Si la personne désignée comme responsable des annonces est condamnée à une amende, l'éditeur en répond aussi.

4. Les rédacteurs, collaborateurs, l'éditeur et l'imprimeur de publications périodiques, de même que les auxiliaires de ceux-ci, ont le droit de refuser leur témoignage sur:

- a. L'identité de l'auteur de l'article ou du correspondant;
- b. La source et le contenu d'une information qui sert de base à un article publié dans la partie rédactionnelle.

Si la publication sert l'intérêt public, il sera possible également de refuser de témoigner, même s'il est présumé qu'en vertu de l'article 293 ou de l'article 320 CPS, il peut être punissable de faire parvenir l'article en question ou de communiquer l'information à la presse.

5. Lorsque le témoignage peut être refusé conformément à l'article 27, chiffre 4, 1<sup>er</sup> alinéa, aucune mesure coercitive, prévue par la loi de procédure, ne pourra être employée contre les personnes qui sont au bénéfice de cette disposition.

6. (Chiffre 5 actuel, inchangé)

7. Les dispositions des chiffres 4 et 5 ne sont pas applicables... (ch. 6 actuel, inchangé).

#### *Art. 27bis*

1. Lorsqu'une infraction aura été commise par la voie de la radio ou de la télévision et est consommée par l'allégation elle-même, l'auteur de l'allégation en sera seul responsable, sous réserve des dispositions ci-après.

2. Si l'auteur de l'allégation ne peut être découvert, ou ne peut être traduit en Suisse devant un tribunal, la personne désignée comme rédacteur de l'émission ou, à son défaut, le responsable des programmes sera puni comme auteur de l'infraction.

3. Les rédacteurs, collaborateurs et responsables des programmes de la radio et de la télévision, de même que leurs auxiliaires, ont le droit de refuser de témoigner sur:

a. L'identité de l'auteur d'une allégation

b. La source et le contenu d'une information qui sert de base à l'allégation diffusée sur les ondes.

Si la diffusion d'une telle allégation sert l'intérêt public, il sera possible également de refuser de témoigner, même s'il est présumé qu'en vertu de l'article 293 ou de l'article 320 CPS, il peut être punissable de faire parvenir l'information en question à la radio ou à la télévision.

4. Lorsque le témoignage peut être refusé conformément à l'article 27<sup>bis</sup>, chiffre 3, 1<sup>er</sup> alinéa, aucune mesure coercitive prévue par la loi de procédure ne pourra être employée contre les personnes qui sont au bénéfice de cette disposition.

5. Les dispositions figurent à l'article 27, chiffres 6 et 7, s'appliquent par analogie.

#### *Begründung*

1. Es gibt keine lebendige Demokratie ohne gründliche Information über die Probleme und die politischen Standpunkte, die in den Organen der politischen Willensbildung auftreten. Dabei kommt den Medien eine unverzichtbare Aufgabe zu. Journalisten sind keine «Richter», doch sind sie zu Wächtern berufen, die Probleme offenzulegen, die Diskussion stets in Gang zu halten haben. Sicher gibt es Grenzen der rechtlich und politisch vertretbaren Berichterstattung. So sind zum Beispiel eigentliche Staatsgeheimnisse, die die Sicherheit des Landes betreffen, zu respektieren. Andererseits ist gerade in unserem Lande eine Tendenz zur Geheimniskrämerei der Behörden offensichtlich, nicht nur im Bund, sondern auch in den Kantonen und Gemeinden. Eben diese Geheimniskrämerei, die das Mitdenken und den kritischen Beitrag des Bürgers ausschliesst, dürfte nicht wenig dazu beitragen, wenn Interesselosigkeit und Resignation über den Sinn staatsbürgerlicher Aktivität mehr und mehr um sich greifen.

Der Journalist, der sachlich unververtretbare Geheimniskrämerei stört, verteidigt das öffentliche Interesse an einer lebendigen Demokratie. Darum ist er in seiner rechtlichen Stellung zu stärken. Dazu sind verschiedene Vorkehrungen nötig: Grundlegend ist das Recht auf umfassende Information und die diesem Recht entsprechende Pflicht staatlicher Organe zur Information über alle wichtigen Probleme und über den Gang der politischen Entscheidungsprozesse.

Der Bereich der Geheimhaltungspflicht ist grundsätzlich auf Gegenstände zu begrenzen, die die staatliche Sicherheit oder den Persönlichkeitsschutz Einzelner betreffen. Wo sich die Geheimhaltungspflicht nicht schon aus dem Gesetz ergibt, soll sie nur aus sachlichen Gründen des öffentlichen Interesses und nur aufgrund eines je besonderen Beschlusses der befassensten Instanz angeordnet werden können. Nur so ergibt sich für den Journalisten Rechtssicherheit, nämlich eine klare Abgrenzung zwischen erlaubter und unerlaubter Berichterstattung.

Wie das deutsche Bundesverfassungsgericht erkannt hat, gehört es «zur Gewährleistung einer institutionell eigenständigen und funktionsfähigen Presse», dass sich Personen, die der Presse Informationen zukommen lassen, auf das Redaktionsgeheimnis verlassen können, dass den Journalisten also ein Zeugnisverweigerungsrecht zusteht, das sie gegen die Zumutung schützt, ihre Informanten bekanntzugeben.

Demgegenüber hat das schweizerische Bundesgericht die Auffassung vertreten, aus der Pressefreiheit lasse sich nicht ein allgemeines Zeugnisverweigerungsrecht ableiten: «Ob die publizistische Auswertung geheimer Informationsquellen gegenüber der Abklärung bestimmter Sachverhalte höher einzustufen ist und ob deswegen die Geheimhaltung der Auskunftspersonen im Strafverfahren zulässig sein soll, ist eine Frage, deren Lösung nicht dem Verfassungsrecht entnommen werden kann, sondern vom zuständigen Gesetzgeber zu treffen ist.» (BGE 98 Ia 422.)

2. Das heutige Strafrecht enthält in Artikel 27 bereits einige Regeln, die der öffentlichen Aufgabe der Presse Rechnung

tragen. Die in vielen Teilen verbesserungsbedürftige Gesetzesbestimmung geht von der primären Verantwortlichkeit des Verfassers aus, wenn eine strafbare Handlung durch das Mittel der Druckerpresse begangen wird und sich diese Handlung im Presseerzeugnis erschöpft. Kann der dem Verletzten unbekannt Verleger nicht ermittelt werden, weil die Nachforschungen bei der Redaktion, dem Drucker oder dem Verlag ergebnislos geblieben sind, oder hat die Veröffentlichung ohne das Wissen oder gegen den Willen des Verfassers stattgefunden, bestimmt sich nach einer gesetzlich geregelten Reihenfolge, wen die Strafe zu treffen hat (Kaskadenhaftung). Der für den Verfasser presserechtlich Verantwortliche hat stellvertretend für fremde Schuld einzustehen.

Bei periodischen Presseerzeugnissen ist der Redaktor nicht verpflichtet, den Namen des Verfassers zu nennen. Weder gegen ihn noch gegen weitere Mitarbeiter in Druckerei und Verlag dürfen prozessuale Zwangsmittel angewandt werden, um den Namen zu ermitteln. Die Bestimmungen über das Zeugnisverweigerungsrecht und die Beschränkung prozessualer Eingriffe gelten allerdings nur dann, wenn es sich nicht um einzeln aufgezählte Delikte auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit handelt.

Vergleichbare Regelungen sind auch in anderen Rechtszweigen getroffen worden. So bestimmt etwa Artikel 4 des Bundesgesetzes über den unlauteren Wettbewerb, dass ein Redaktor die Bekanntgabe des Verfassers oder des Einsenders verweigern darf, wenn einschlägige Widerhandlungen durch das Mittel der Druckerpresse begangen worden sind. In solchen Fällen können gegen den Redaktor gewisse zivilrechtliche Ansprüche geltend gemacht werden. Wesentlich weiter als die bisher genannten Bestimmungen geht das in Artikel 16 des Verwaltungsverfahrensgesetzes geordnete Zeugnisverweigerungsrecht. Danach können Redaktoren, Mitarbeiter, Verleger und Drucker von periodischen Druckschriften und Redaktoren, Mitarbeiter und Programmverantwortliche von Radio und Fernsehen das Zeugnis über Inhalt und Quelle ihrer Information verweigern. Ausgenommen sind lediglich solche Fälle, in denen es um die Abklärung des Sachverhalts auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit geht. Die praktische Bedeutung dieser Regelung ist allerdings gering, weil im Verwaltungsverfahren nur selten vom Beweismittel der Zeugenaussage Gebrauch gemacht wird.

3. Die vorliegende parlamentarische Initiative bezweckt, die Stellung der Medien im Strafrecht in doppelter Hinsicht neu zu umschreiben: einmal sollen die bisher auf die Presse beschränkten Vorschriften auch auf Radio und Fernsehen ausgedehnt werden; zum zweiten ist beabsichtigt, das Zeugnisverweigerungsrecht unter präzise umschriebenen Bedingungen über die sogenannten «Presse delikte» hinaus zu erweitern. Zusätzliche kleinere Modifikationen ergänzen die Neuregelung der Materie.

3.1 Die Tatsache, dass sich Artikel 27 StGB ausschliesslich auf die Presse bezieht, ist rein historisch zu verstehen. Radio und Fernsehen haben heute im Mediensystem eine der Presse ebenbürtige Stellung erreicht. Artikel 16 des im Jahre 1968 geschaffenen Verwaltungsverfahrensgesetzes trägt diesem Umstand Rechnung, indem es statuiert, dass die Mitarbeiter von Presse, Radio und Fernsehen das Zeugnis über Inhalt und Quelle ihrer Information verweigern können. Eine entsprechende Anpassung ist auch im Strafrecht vorzunehmen.

3.2 Artikel 27 StGB enthält eine Sonderregelung für jene strafbaren Handlungen, die sich im Presseerzeugnis erschöpfen. Ein Presse delikt liegt deshalb nur vor, wenn die durch das Presseerzeugnis geäusserten Gedanken und deren Kenntnisnahme den Tatbestand der strafbaren Handlung erfüllen, ohne dass weitere Tatbestandsmerkmale dazu kommen müssen. Gemeint sind Gedankenäusserungsdelikte, wobei den Ehrverletzungen eine besonders grosse praktische Bedeutung zukommt. Diese Regelung soll im Prinzip übernommen, in einem Punkt jedoch erweitert werden: Wird durch die Publikation ein öffentliches Interesse

wahrgenommen, soll das Zeugnis auch dann verweigert werden dürfen, wenn der Verdacht besteht, die Zustellung des Artikels oder die Weitergabe der Information an die Presse sei als «Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen» (Art. 293 StGB) oder als «Verletzung des Amtsgeheimnisses» (Art. 320 StGB) zu qualifizieren.

Denkbar wäre etwa der folgende Fall: Ein Beamter informiert einen Journalisten über einen Missstand in seinem Wirkungsbereich. Durch die Veröffentlichung der Mitteilung in den Medien werden die Vorgesetzten des Beamten auf den Fall aufmerksam. Sie leiten eine Untersuchung ein und möchten vom Journalisten die Quelle seiner Information erfahren. Soll er berechtigt sein, den Namen zu verschweigen? Dem Beamten sind nicht unbedingt schlechte Absichten zu unterstellen. Er hat vielleicht einen Missstand festgestellt und sämtliche verwaltungsinternen Möglichkeiten zur Behebung dieses Missstandes ausgeschöpft. Die Information der Öffentlichkeit kann objektiv nötig sein, um jene Kontrollmechanismen in Gang zu setzen, die eine Fehlentwicklung zu verhindern imstande sind. Ein solcher Fall ist deutlich von anderen Vorkommnissen zu unterscheiden, wo die vorzeitige Publikation als «Primeur» bloss die Leistungsfähigkeit eines Mediums unter Beweis stellen soll. Das Zeugnisverweigerungsrecht des Journalisten bildet die Voraussetzung dafür, dass in Fällen, in denen erhebliche öffentliche Interessen auf dem Spiel stehen, beispielsweise ein Beamter nicht von vornherein auf die Information der Allgemeinheit verzichtet, weil er ein Disziplinar- oder Strafverfahren riskieren müsste.

3.3 Die Initiative enthält zwei weitere Neuerungen von eher untergeordneter Bedeutung. Die Änderungsvorschläge bezwecken, in Lehre und Praxis aufgetretenen Meinungsverschiedenheiten über die wenig klare heutige Fassung von Artikel 27 Ziffer 3 Absatz 2 StGB zu begegnen. Dort ist festgehalten: «Weder gegen den Redaktor noch gegen den Drucker und sein Personal, noch gegen den Herausgeber oder Verleger dürfen prozessuale Zwangsmittel angewendet werden, um den Namen des Verfassers zu ermitteln.» Aus dieser Bestimmung zieht man auf den ersten Blick den Schluss, dass nur dem Personal des Druckers, nicht aber demjenigen des Redaktors, des Herausgebers und des Verlegers ein Zeugnisverweigerungsrecht zugestanden werde. Weil das Personal von Redaktion und Verlag – ähnlich wie die Gehilfen der Geistlichen, Ärzte, Rechtsanwälte – ebenfalls über ein Zeugnisverweigerungsrecht verfügen müsste und eine entsprechende ausdehnende Auslegung nicht unbestritten ist, verweist der vorgeschlagene Gesetzestext ausdrücklich auf die Hilfspersonen. Darüber hinaus sollen ausstehende Mitarbeiter eines Presseunternehmens – das Spektrum reicht vom nebenberuflichen Journalisten bis zum Korrespondenten mit Berufsregistereintrag – vom Recht, das Zeugnis zu verweigern, Gebrauch machen können. Die Neufassung übernimmt die Formulierung in Artikel 16 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren, wonach «Redaktoren, Mitarbeiter, Verleger und Drucker periodischer Druckschriften sowie ihre Hilfspersonen» von der Pflicht zur Aussage entbunden sind.

Zur Diskussion Anlass gab auch der Umfang des Zeugnisverweigerungsrechts. Gemäss heutigem Wortlaut von Artikel 27 Ziffer 3 Absatz 2 StGB kann das Zeugnis nur hinsichtlich des Namens des Verfassers verweigert werden. Diese Formulierung wirft verschiedene Fragen auf: Wie steht es mit dem Inhalt einer noch unveröffentlichten Information? Besteht ein Recht zur Verweigerung des Zeugnisses einzig betreffend der Person, die einen Artikel verfasst hat, nicht aber hinsichtlich derjenigen, welche der Redaktion oder einem Journalisten mündlich oder schriftlich Material für einen Artikel geliefert hat? Ausser dem Verfasser soll richtigerweise auch der Informant gedeckt sein, mag er seinen Hinweis oder seine Gedanken mündlich oder schriftlich weitergegeben haben, unabhängig davon, ob er Urheber, Gewährsmann oder Einsender einer Meldung ist. Diese neue Formulierung in Artikel 27 Ziffer 4 StGB (bzw. Art. 27bis Ziff. 3 StGB) trägt diesen in Lehre und Praxis kaum bestrittenen Überlegungen Rechnung.

3.4 Die Initiative hält im übrigen an Grundkonzeption und Wortlaut des bisherigen Artikels 27 StGB fest. Unverändert übernommen werden insbesondere

- das Prinzip der grundsätzlich alleinigen Verantwortlichkeit des Verfassers für Pressedelikte (Art. 27 Ziff. 1 StGB);
- die Haftungsregelung bei nicht periodischen Druckschriften (Art. 27 Ziff. 2 StGB);
- die Verantwortlichkeit des zeichnenden Redaktors bei Pressedelikten in Zeitungen oder Zeitschriften (Art. 27 Ziff. 3 Abs. 1 StGB);
- die Straflosigkeit wahrheitsgetreuer Berichterstattung über die öffentlichen Verhandlungen einer Behörde (Art. 27 Ziff. 5 StGB);
- die Aussagepflicht bei Abklärungen des Sachverhalts auf dem Gebiet der inneren und äusseren Sicherheit (Art. 27 Ziff. 6 StGB).

Die Haftungsregelung im Anzeigenbereich (bisher Art. 27 Ziff. 4 StGB, neu Art. 27 Ziff. 3 Abs. 2 StGB) bleibt ebenfalls intakt. Das Zeugnisverweigerungsrecht des im Mediensystem Tätigen wird gemäss ausdrücklicher Vorschrift in der Initiative auf den redaktionellen Teil beschränkt, obschon es nicht von vornherein abwegig wäre, dieses Recht in begrenztem Umfang auch auf den Inseratenteil auszudehnen: Wahl- und Abstimmungsaufrufe sowie andere Annoncen, die die politische Meinungsbildung zu beeinflussen versuchen, können im höheren Interesse der Allgemeinheit liegen und in ihrer Bedeutung redaktionellen Artikeln nahekommen.

4. In Pressekreisen wurde immer wieder der Ruf nach einem umfassenden Zeugnisverweigerungsrecht (wie in der Bundesrepublik Deutschland) oder nach einem der Stellung des Arztes, Anwaltes oder Geistlichen vergleichbaren Berufsgeheimnis laut. Die vorliegende Initiative verzichtet auf eine solche Radikallösung und entwickelt die bisherige Verantwortlichkeitsregelung der Presse im Strafrecht massvoll weiter. Die in der Literatur etwa geäusserte Kritik an einer Ausdehnung des Zeugnisverweigerungsrechts – es gehe einer pflichtvergessenen Journalistik um sensationelle Berichterstattung über Verbrechen und Missbräuche – trifft die vorgeschlagene Lösung nicht. Das Zeugnisverweigerungsrecht bei Nicht-Pressedelikten wird auf zwei präzise definierte Fälle beschränkt und erst noch von der Wahrnehmung eines öffentlichen Interesses abhängig gemacht. Die Neuregelung bleibt durchaus im Rahmen der verfassungsmässigen Kompetenzzuschneidung. Artikel 64bis Absatz 2 BV behält den Kantonen den Erlass des Verfahrensrechts vor, ermöglicht jedoch prozessuale Bundesvorschriften zur Durchsetzung des materiellen Strafrechts. Die beiden vorgeschlagenen Gesetzesbestimmungen haben, wie der bisherige Artikel 27 StGB, genau diese Funktion zu erfüllen.

#### *Erwägungen der Kommission*

1. Argumentation des Initianten. Der Initiant begründet seinen Vorstoss mit der Funktion der Medien in der Demokratie: Journalisten seien keine Richter, wohl aber Wächter, die die Aufgabe hätten, Probleme offenzulegen, die Diskussion in Gang zu halten und über die Tätigkeit insbesondere der Behörden sowie über politische Standpunkte zu informieren. Um die Journalisten in ihrer rechtlichen Stellung zu stärken, schlägt er namentlich eine Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechtes im Strafverfahren vor: Redaktoren, Mitarbeiter, Verleger und Drucker periodischer Druckschriften sowie Redaktoren, Mitarbeiter und Programmverantwortliche von Radio und Fernsehen und ihre Hilfspersonen sollen das Zeugnis nicht nur bei reinen Pressedelikten, sondern auch bei Verdacht auf Veröffentlichung einer amtlichen geheimen Verhandlung (Art. 293 StGB) oder auf eine Verletzung des Amtsgeheimnisses (Art. 320 StGB) verweigern dürfen, falls durch die Veröffentlichungen ein öffentliches Interesse wahrgenommen wird. Das Zeugnisverweigerungsrecht soll sich neben der Person des Verfas-

sers oder des geistigen Urhebers neu auch auf die Quelle und den Inhalt der Information beziehen.

Im übrigen hält der Initiant an der heutigen Regelung der strafrechtlichen Verantwortlichkeit in Artikel 27 StGB fest. Die Initiative verlangt kein allgemeines Zeugnisverweigerungsrecht, wie es von der Expertenkommission Mediengesamtkonzeption vorgeschlagen wird und wie es in der Bundesrepublik Deutschland und in Österreich gilt.

#### *Beratungen der Kommission*

2.1 Grundsätzliches. Die Kommission ist mit dem Anliegen des Initianten einverstanden, die Stellung der Medienschaffenden im Strafverfahren zu stärken und damit den in unserer Demokratie notwendigen Informationsaustausch zu fördern. Dazu gehört eine Erweiterung des heute auf Pressedelikte beschränkten Zeugnisverweigerungsrechts (vgl. auch Harro Fehr, Das Zeugnisverweigerungsrecht der Medienschaffenden, Zürich 1982). Im Strafverfahren besteht denn auch bereits ein weitgehendes Zeugnisverweigerungsrecht der Journalisten (Verwaltungsverfahrensgesetz Art. 16). Es wurde zwar auch auf Missbräuche hingewiesen sowie auf die im Vergleich zu Ärzten oder Anwälten kürzere Ausbildungszeit der Journalisten. Allerdings wurde festgehalten, dass die Initiative kein Berufsgeheimnis, sondern nur eine auf zwei Tatbestände beschränkte Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechts anstrebt.

2.2 Arbeiten der Verwaltung. Wie aus den Ausführungen des Vorstehers des EJPD hervorging, arbeitet die Verwaltung gegenwärtig an verschiedenen Vorlagen im Bereich des Medienrechts. Besonders hervorzuheben sind die Arbeiten, die sich aus zwei vom Parlament überwiesenen Vorlagen ergeben.

Die Motion Binder (80.544) verlangt

1. die Überprüfung der Geheimhaltungsvorschriften und -praxis des Bundes;
2. die Revision von Artikel 293 StGB (Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen);
3. die Schaffung eines Gegendarstellungsrechtes in den Medien.

In der Form des Postulates wurden zwei weitere Anliegen überwiesen («Amtliches Bulletin», S 1981, 286 ff.):

4. die Revision des Artikels 320 StGB (Verletzung des Amtsgeheimnisses);
5. das Zeugnisverweigerungsrecht der Medienschaffenden über ihre Informationsquellen.

Auch im Bericht über die Mediengesamtkonzeption wird zu diesen Fragen Stellung genommen. Es ist vorgesehen, dass der Bundesrat gegen das Ende dieser Legislaturperiode der Bundesversammlung Vorschläge zur Verwirklichung der Motion und des Postulates Binder unterbreitet.

2.3 Beschluss der Kommission. Die Kommission gelangte mehrheitlich zur Überzeugung, dass das Problem des Zeugnisverweigerungsrechtes der Journalisten im Strafverfahren nicht isoliert, sondern im Zusammenhang mit den durch die Motion und das Postulat Binder aufgeworfenen Fragen gelöst werden sollte. Vor allem sollen Doppelspurigkeiten zwischen Exekutive und Parlament vermieden werden.

Unklar schien zudem, ob Artikel 64bis der Bundesverfassung eine genügend tragfähige Verfassungsgrundlage auch für eine nur partielle Erweiterung des Zeugnisverweigerungsrechtes bildet. Diese Frage wird verschieden beantwortet, je nachdem ob das Zeugnisverweigerungsrecht als Problem des Verfahrensrechts betrachtet wird – das in die Kompetenz der Kantone fällt –, oder ob es sich um die Begrenzung und Durchsetzung des materiellen Strafrechts handelt.

Die Mehrheit der Kommission erachtet eine verbesserte Stellung der Medienschaffenden im Strafverfahren zwar für wünschenswert, aber im Gegensatz zur Minderheit nicht für derart dringend, dass die Bestimmungen über die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Presse unverzüglich revidiert werden müssen. Die Kommission beschloss deshalb mit 13

zu 5 Stimmen, dem Rat zu beantragen, der parlamentarischen Initiative Bäumlin keine Folge zu geben.

#### *Antrag der Kommission*

Die Kommission beantragt dem Rat, der Initiative Bäumlin keine Folge zu geben und sie abzuschreiben.

Der Initiator behält sich vor, im Rat für die Kommissionsminderheit den Antrag zu stellen, der Initiative sei Folge zu geben.

#### *Proposition de la commission*

La commission propose au Conseil de ne pas donner suite à l'initiative Bäumlin et de la classer.

L'auteur de l'initiative se réserve de droit de demander au Conseil, au nom de la minorité de la commission, qu'une suite soit donnée à l'initiative.

**Kunz, Berichterstatter:** Unserem schriftlichen Bericht können Sie entnehmen, dass die Kommission dem Rat beantragt, der Initiative Bäumlin keine Folge zu geben und sie abzuschreiben. Sie ersehen daraus auch, dass sich der Initiator vorbehalten hat, im Rat den Minderheitsantrag zu stellen, der Initiative sei Folge zu geben. Er hat jetzt darauf verzichtet und erklärt sich einverstanden mit dem Prozedere, welches die Kommissionsmehrheit vorschlägt: Ich danke ihm dafür.

Es hat allerdings kritisiert, dass die Kommission in ihrer dreijährigen Arbeit nicht rascher vorwärtsgeschritten ist: Sie hätte seine Initiative behandeln können, und damit läge bereits ein Resultat vor.

In der parlamentarischen Arbeit geht es eben nicht nur um das Was, es geht auch um das Wie, und es geht darum, wer was macht. Das gilt vor allem bei parlamentarischen Initiativen. Wir sind Mitglieder eines Milizparlamentes, und wir wissen alle, das uns das Wasser bis zum Halse steht. Wir wissen nicht, wie lange dieses Milizparlament noch überleben kann, d. h. wie lange es die Arbeit bewältigen kann, die es leisten muss. Gerade dieses Milizparlament muss darauf achten, dass keine Doppelspurigkeiten oder Dreifachspurigkeiten entstehen. Wir können nicht arbeiten, wie das Kennedy seinerzeit noch tun konnte, der zwei oder drei Gremien beauftragte, das Gleiche zu tun, damit er dann zwischen den Lösungen wählen konnte. Bei unserer Miliztätigkeit in der Parlamentsarbeit können wir uns das nicht leisten.

Deshalb hat die Kommission, die sehr sorgfältig gearbeitet hat, immer abgewogen, wer was macht. Sie hat festgestellt, dass eine Revision des Medienrechtes, bei der auch die Vorschläge der berühmten Expertenkommission Kopp für eine Mediengesamtkonzeption einbezogen werden sollen, in Vorbereitung ist. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass im Ständerat ein Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen damals in Beratung war. Sie hat zur Kenntnis genommen, dass im Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement im Zusammenhang mit der parlamentarischen Initiative Muheim an einer Vorlage über die Presseförderung gearbeitet wurde. Die Kommission hat sich dann schlüssig werden müssen, was sie unter diesen Umständen tun will. Sie hat die Frage sorgfältig abgewogen und ist zum Schluss gekommen, dass Doppelspurigkeiten zu vermeiden sind; die Anliegen, welche der Initiative Bäumlin zugrunde liegen, werden ja anderweitig bereits behandelt.

Die Verfassungsmässigkeit war zum Teil umstritten. Das war für uns zwar nicht allein massgebend. Aber wir haben mit Genugtuung festgestellt, dass die Kommission, welche die parlamentarische Initiative Presseförderung behandelt, am 2. September 1983 in erster Lesung unter dem Präsidium von Kollege Renschler zum Schluss gekommen ist, man sollte einen Artikel 55bis in der Verfassung einfügen. Nach diesem Artikel 55bis soll der Bund Massnahmen zur Erhaltung und Förderung einer vielfältigen und unabhängigen Presse treffen, auch gegen Missbrauch der Vormachtstellungen. Der Bund soll das Redaktionsgeheimnis regeln. Er kann auch das Verhältnis zwischen Verlegern und Redaktoren in den Grundzügen ordnen; er fördert die berufliche

Aus- und Fortbildung im Pressebereich. Damit soll die Verfassungsmässigkeit abgestützt werden.

Ich glaube deshalb um so mehr, dass unsere Kommission gut daran getan hat, nicht auf einem Gleis rasch vorwärtszugehen, sondern dass sie das Problem im gesamten, in Rahmen der Revision der gesamten Medienpolitik und auf einer soliden verfassungsmässigen Grundlage regeln will. Mit der Mehrheit der Kommission bin ich der Meinung, dass es richtig ist, wenn wir die Initiative Bäumlin abschreiben.

**Bäumlin:** Ich habe die Initiative, die jetzt zur Diskussion steht, am 5. März 1980, also vor dreieinhalb Jahren, eingereicht. Um was ist es mir gegangen? Ich wollte einmal, dass die Sondervorschriften, die für Pressedelikte gelten, auch ausgeweitet würden auf Radio und Fernsehen. Es ist einfach historische Zufälligkeit, dass diese Bestimmungen nur gerade für die Presse gelten. Radio und Fernsehen waren noch nicht relevant, als man das Strafgesetzbuch revidierte. Zum zweiten habe ich verlangt, das Strafgesetzbuch sei dahin zu ändern, dass eine Radio-, Fernseh- oder Presseredaktion die Auskunft verweigern könnte über Informationsquellen, selbst dann, wenn der Verdacht bestünde, dass die Information unter Verletzung der Bestimmungen über die Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen oder unter Verletzung eines Amtsgeheimnisses zustande gekommen sei.

Warum? Gerade in letzter Zeit kamen ärgerliche Fälle vor – strafrechtliche Verfolgung von Journalisten, die etwas publiziert hatten, was ein Parlamentarier ihnen ausgeplaudert hatte –, und das ist eben doch problematisch.

Die Neuerung, die ich vorschlug, sollte aber mit Vorbehalten verbunden sein. Bei wirklich schwerwiegenden Tatbeständen – Hochverrat, Landesverrat – hätte eine Strafverfolgung und in erster Linie eine Auskunftspflicht trotzdem bestanden.

Ich will nicht auf weitere Einzelheiten dieser Initiative eingehen. Was ich in der Sache postuliert habe, ist ohne Zweifel von Bedeutung für die freie Information; es ist von Bedeutung in einem Lande, in welchem zuviel Geheimniskrämerei betrieben wird.

Was ich vorgeschlagen habe – ich habe eine formulierte Initiative eingereicht –, wäre vom Gegenstand her durchaus geeignet für diese Verfahren: nicht ein Riesenprojekt, sondern ein klar abgegrenzter Vorschlag, den ich ausgearbeitet hatte (in Zusammenarbeit mit Experten des Strafrechtes). Nun bedaure ich, dass die Kommission zwar drei Sitzungen abgehalten hat, in diesen Sitzungen aber nie materiell auf meine Vorschläge eingegangen ist, sondern formelle Fragen behandelt hat. Zum Beispiel hat sie sich gefragt, ob man nicht das Mediengesamtkonzept abwarten müsse – das war die Frage, die man zuerst stellte –; dann verwies man auf bundesrätliche Arbeiten im Zusammenhang mit der Motion Binder. (Ich darf darauf hinweisen, dass die Motion Binder später eingereicht, inzwischen aber in beiden Räten behandelt worden ist.)

Es wurde auch die Frage der verfassungsrechtlichen Grundlage aufgeworfen. Ich glaube, meine Vorschläge hätten die verfassungsrechtliche Grundlage, verzichte aber darauf, die Argumente des Pro und Kontra aufzuzählen.

Nach den ungefähr dreieinhalb Jahren – seit ich den Vorstoss eingereicht habe – liegt nun aber der Zusatzbericht des Bundesrates zur parlamentarischen Initiative Presseförderung vom 24. August 1983 vor. Diesen Zusatzbericht beurteilend, kann ich feststellen, dass mein Anliegen von seiten des Bundesrates ernstgenommen wird. Der Bundesrat beantragt eine verfassungsrechtliche Grundlage – eine eindeutige – für den Schutz des Redaktionsgeheimnisses. Ein Gespräch mit Bundesrat Friedrich von heute morgen hat mich noch mehr beruhigt. Er hat mir gesagt, man werde eine Lösung in dem von mir vorgeschlagenen Sinne suchen. Es wird an eine Änderung des Strafgesetzbuches gedacht. Es ist klar, dass eine Regelung auf Bundesebene getroffen werden muss. Man kann die Sache nicht den Kantonen überlassen.

In der Situation, wie sie sich jetzt darstellt, ist mit der Aufrechterhaltung der parlamentarischen Initiative kein Zeitgewinn mehr verbunden. Hätte man die Arbeit wirklich im Jahre 1980 aufgenommen, dann wären wir mit unseren Beratungen längstens durchgekommen. Aber wie gesagt: Leider haben wir drei Sitzungen hinter uns, die viel Geld gekostet haben, an denen wir aber nicht materiell gearbeitet haben. Aufgrund der heutigen Situation kann ich also dem zustimmen, was die Kommissionsmehrheit beschlossen hat. Ich habe keinen Grund, weiter zu insistieren.

So wie sich die Situation heute darstellt und aufgrund der Zusicherungen, die man mir gegeben hat, kann ich mich damit einverstanden erklären, dass man der Initiative keine Folge gibt und sie abschreibt.

**M. Wilhelm, rapporteur:** La commission a tenu trois séances relatives à cette initiative qui concerne la responsabilité de la presse écrite, de la radio et de la télévision, et c'est déjà beaucoup pour un domaine qui intéresse autant de monde, qui provoque autant de passions et de divergences. Un parlement de milice, comme l'a dit notre président tout à l'heure, doit économiser ses moyens, se concentrer sur certains points et éviter les doubles emplois. Votre commission a entendu l'auteur de l'initiative à deux reprises, en 1980 et le 24 janvier 1981, il y a donc déjà assez longtemps, et elle estime, à l'instar de l'initiateur, que les dispositions actuelles sur la responsabilité pénale et le droit de refuser le témoignage dans le secteur des médias sont insuffisantes. Votre commission pense aussi qu'il faut coordonner, tant les efforts du Parlement que ceux du gouvernement et, dans sa majorité, elle est d'avis que le refus de témoigner doit être réglé dans le cadre d'une révision plus générale du droit des médias et des dispositions sur le maintien du secret. Or, cette révision est actuellement en cours dans divers secteurs et au sein de diverses instances. De plus, de nombreux experts œuvrent également dans ces domaines.

Le Conseil des Etats est en train de débattre de l'article constitutionnel sur la radio et la TV, ce qui se traduira par une loi subséquente. D'autre part, le projet d'aide à la presse qui résulte de l'initiative parlementaire Muheim ainsi que la motion et le postulat Binder jouent un rôle assez déterminant dans toute cette affaire.

C'est surtout pour éviter un double emploi que votre commission vous propose, par 13 voix contre 5, de ne pas donner suite à l'initiative Bäumlin. Juridiquement, celui-ci ne peut pas la retirer, mais il est d'accord en ce qui concerne la procédure de votre commission. Je le remercie tout particulièrement et vous invite à suivre l'avis de votre commission.

**Bundesrat Friedrich:** Auch wenn die Kommission beantragt, der Initiative keine Folge zu geben und der Initiator sich mit diesem Antrag einverstanden erklärt, möchte ich Ihnen doch die Stellungnahme des Bundesrates in dieser Frage in Kürze noch bekanntgeben.

Es ist so, wie der Kommissionspräsident sagte, dass sich der Bundesrat in seinem Zusatzbericht zur parlamentarischen Initiative «Presseförderung» (Initiative Muheim) vom 24. August 1983 eingehend mit dem Redaktionsgeheimnis auseinandersetzt. Er befürwortet dort eine bundeseinheitliche Regelung dieses Problems. Der Bundesrat will also eine angemessene Regelung des Redaktionsgeheimnisses verwirklichen; es fehlt jedoch heute – und das ist für unsere Stellungnahme der entscheidende Punkt – eine ausreichende Verfassungsgrundlage. Weder aus Artikel 55 (Pressefreiheit) noch aus der Informationsfreiheit lässt sich eine entsprechende Rechtsetzungskompetenz ableiten, weil Grundrechte nach unserer Rechtsauffassung nicht kompetenzbegründend sind.

Im weiteren: Das Zeugnisverweigerungsrecht gehört zum Verfahrensrecht. In Artikel 64 Absatz 3 und Artikel 64bis Absatz 2 der Bundesverfassung wird nun aber den Kantonen die Rechtsetzungskompetenz in diesem Bericht ausdrücklich zuerkannt. Auch die materielle Strafrechtskompetenz des Bundes reicht als Verfassungsgrundlage hier nicht aus. Vor allem geht es im Pressestrafrecht nur um sogenannte

Presseinhaltsdelikte: Ehrverletzung, Veröffentlichung amtlicher geheimer Verhandlungen usw. In diesen Fällen kann der Redaktor das Zeugnis über den Täter verweigern; er übernimmt damit die Verantwortlichkeit und kann stellvertretend zur Rechenschaft gezogen werden. Soweit als die parlamentarische Initiative von Herrn Nationalrat Bäumlin auch den Quellenschutz bei Amtsgeheimnisverletzungen nach Artikel 320 Strafgesetzbuch fordert, fehlt es wiederum an einer Verfassungsgrundlage, weil die Verletzung des Amtsgeheimnisses kein Pressedelikt ist.

Aus den dargelegten Gründen hat für den Bundesrat eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage erste Priorität. Wir können nicht auf der Gesetzesstufe beginnen. Das wird im Zusatzbericht zur parlamentarischen Initiative «Presseförderung» zum Ausdruck gebracht, wonach in einem neuen Artikel 55bis der Bund zum Schutze des Redaktionsgeheimnisses verpflichtet werden soll. Es heisst in Absatz 2 dieses von uns vorgeschlagenen neuen Artikels ausdrücklich: «Der Bund regelt das Redaktionsgeheimnis.» Damit wäre dann eben die notwendige Verfassungsgrundlage für entsprechende gesetzliche Bestimmungen geschaffen. Nach unserer Meinung muss man also das Problem auf diesem Wege weiter verfolgen. Daher sind wir auch mit dem Antrag der Kommission, der Initiative keine Folge zu geben, einverstanden.

**Präsident:** Dem Antrag der Kommission wird nicht opponiert. Die Initiative wird abgeschrieben.

*Schluss der Sitzung um 17.10 Uhr*

*La séance est levée à 17 h 10*

## **Parlamentarische Initiative Verantwortlichkeit von Presse, Radio und Fernsehen (Bäumlin)**

## **Initiative parlementaire Responsabilité de la presse écrite, de la radio et de la télévision (Bäumlin)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	08
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	80.222
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.09.1983 - 15:00
Date	
Data	
Seite	1302-1307
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 782

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.