

gelegt hat –, aber wir können auch durch eine unterirdische Anlage, ganz abgesehen von den Schwierigkeiten, die Herr Bundesrat Schlumpf soeben aufgezeigt hat, keine absolute Sicherheit erreichen. Und schliesslich ist Sabotage auch bei einem unterirdischen Werk möglich.

Ich kann nicht im Namen der Kommission sprechen, weil diese Frage in der Kommission nicht durchdiskutiert worden ist, aber ich beantrage Ihnen persönlich Ablehnung des Postulates.

**Präsident:** Das Wort wird nicht mehr gewünscht. Wir stimmen ab.

#### *Abstimmung – Vote*

Für Überweisung des Postulates Piller	3 Stimmen
Dagegen	23 Stimmen

79.086

### **Kernenergiehaftpflicht. Bundesgesetz Energie nucléaire. Responsabilité civile. Loi**

Siehe Jahrgang 1982, Seite 565 – Voir année 1982, page 565

Beschluss des Nationalrates vom 7. Dezember 1982

Décision du Conseil national du 7 décembre 1982

#### *Differenzen – Divergences*

##### **Art. 24 Abs. 3**

#### *Antrag der Kommission*

Festhalten (Streichen)

*Dieser Beschluss ist endgültig zu erklären*

##### **Art. 24 al. 3**

#### *Proposition de la commission*

Maintenir (Biffer)

*Cette décision est à déclarer définitive*

**Guntern**, Berichterstatter: Beim Kernenergiehaftpflichtgesetz haben wir zum Nationalrat noch fünf Differenzen. Bei drei Differenzen ist der Nationalrat unseren Beschlüssen gefolgt. Es betrifft dies Artikel 1 Absatz 6, wo der Inhaber der Kernanlage definiert wird. Dieser Absatz ist aber in der Zwischenzeit noch von der Redaktionskommission begutachtet worden. Die Redaktionskommission schlägt nun folgende Neufassung vor: Der Besitzer kann sowohl der Eigentümer als auch der Mieter oder der Pächter sein. Die Formulierung ist somit juristisch exakter als der Begriff des Inhabers.

Die Kommission hat dieser Überarbeitung zugestimmt. Der Nationalrat hat auch in bezug auf Artikel 4 Absatz 1, wo es um die Entlastung geht, und bei Artikel 21a, wo es um die Bezeichnung des kantonalen Gerichtes geht, der Fassung des Ständerates zugestimmt. Es bestehen diesbezüglich also keine Differenzen mehr.

Übriggeblieben sind zwei Differenzen; erstens bei Artikel 24 Absatz 3. Bei diesem Absatz geht es um die Frage, ob das Bundesgericht an die Feststellung des Sachverhaltes durch die Vorinstanz gebunden sein soll oder nicht. Nach wie vor stützt sich Ihre Kommission auf die Meinungsäusserung des Bundesgerichtes, das ausdrücklich festhält, dass bei einem zweistufigen Verfahren, in dem ein Gericht als untere Instanz die Sachverhalts-, Rechts- und Ermessensfragen beurteilt, es als durchaus sinnvoll und systemgerecht erscheint, dass das Bundesgericht sich auf die Überprüfung von Rechtsfragen beschränkt. Die Kommission ist zudem nach wie vor der Auffassung, dass das Bundesgericht derart überlastet ist, dass wir vom Grundsatz, dass in

einem Berufungsverfahren der Sachverhalt nicht neu vom Bundesgericht geprüft werden soll, nicht abgehen sollten. Es ist zwar zuzugeben, dass die Fälle, die sich aus dem Kernenergiehaftpflichtgesetz ergeben werden, nicht sehr zahlreich sein werden. Aber eine solche Zuweisung könnte ein Präjudiz darstellen, das der Tendenz, das Bundesgericht auch mit der Prüfung des Sachverhaltes zu belasten, Vorschub leisten könnte.

Die Kommission hat daher mit 5 zu 3 Stimmen beschlossen, an unserer Fassung festzuhalten, und beantragt zudem, diesen Entscheid als definitiv zu erklären.

Ich bitte Sie, diesem Antrag der Kommission zu folgen.

#### *Angenommen – Adopté*

##### **Art. 28**

#### *Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Beschluss des Nationalrates

#### *Proposition de la commission*

Adhérer à la décision du Conseil national

**Guntern**, Berichterstatter: Die zweite Differenz besteht noch bei den Strafbestimmungen. Unser Rat hat die Auffassung vertreten, dass die Strafbestimmungen des Atomgesetzes genügten und dass daher Artikel 28 fallengelassen werden könnte. Der Nationalrat kann sich dieser Auffassung nicht anschliessen und hält an der Aufnahme von Strafbestimmungen in das Kernenergiehaftpflichtgesetz fest. Ihre Kommission schlägt Ihnen vor, dem Nationalrat zu folgen, da sie sich dem Argument, dass auch die Strafbestimmungen im gleichen Gesetz kodifiziert werden sollten, nicht verschliessen will. Zudem soll Artikel 35 des Atomgesetzes, sofern es die Sicherheit der Atomanlagen betrifft, wegfallen. Es wird Ihnen daher Zustimmung zu den Beschlüssen des Nationalrates beantragt.

#### *Angenommen – Adopté*

*An den Nationalrat – Au Conseil national*

81.040

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

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

Message et projet d'arrêté du 1<sup>er</sup> juin 1981 (FF II, 849)

#### *Antrag der Kommission*

Eintreten

#### *Proposition de la commission*

Entrer en matière

**Hefti**, Berichterstatter: Ihre Kommission hat insgesamt sieben Sitzungen abgehalten, wovon sich drei auf zwei Tage erstreckten, um den vom Bundesrat vorgeschlagenen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen zu beraten und darüber auch Hearings durchzuführen. Gleichzeitig mit diesem Verfassungsartikel wurde allerdings auch der Bundesbeschluss über die unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen behandelt, welcher dem Rate bereits in der letzten Herbstsession vorgelegt und von ihm verabschiedet worden war. Er liegt jetzt beim Nationalrat.

Ein Teil der Hearings befasste sich mit dem gegenwärtigen Stand der Fernmeldetechnik und deren sich abzeichnenden zukünftigen Entwicklungen. Letztere können uns nochmals

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Zu weiteren Punkten werde ich mich in der Detailberatung äussern.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

In diesem Sinne sind wir für Eintreten.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich bitte Sie, auf die Vorlage einzutreten und der bundesrätlichen Fassung zuzustimmen.

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

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

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

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

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

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

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

Gegensätzlichkeiten schlugen sich auch in den Debatten unserer Kommission nieder.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

nach bestem Wissen und Gewissen für wahr gehalten werden könne.

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

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

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

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

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

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

Die Rechtslage ist bekannt, sie wurde dargelegt. Wir haben in Artikel 36 Absatz 1 der Bundesverfassung eine zweifelsfreie Abstützung von Bundeskompetenzen in allem, was den technischen Bereich betrifft. Wir haben aber eine umstrittene Reichweite von Artikel 36 der Bundesverfassung in bezug auf die Verwendungsvorschriften, insbesondere in bezug auf den Programmbereich. Es wurde dargelegt, dass das Bundesgericht durch Entscheide (besonders durch den jüngsten vom Oktober 1980) ganz wesentlich zur Klärung der Lage beigetragen hat. Gerichtsentscheide sind aber nicht irreversibel, vor allem sind sie immer auf einen speziellen Tatbestand ausgerichtet, der in Prüfung steht.

Die Expertenkommission Kopp hat mit der Mediengesamtkonzeption wesentliche Grundlagen und Erkenntnisse erarbeitet. Sie hat die Notwendigkeit einer besseren Verfassungsgrundlage im Fernmeldebereich bestätigt. Sie erör-

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich bitte Sie um Eintreten.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen*

*Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière*

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

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

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

## **Vierte Sitzung – Quatrième séance**

**Donnerstag, 3. Februar 1983, Vormittag  
Jeudi 3 février 1983, matin**

8.00 h

*Vorsitz – Présidence: Herr Weber*

**Präsident:** Heute feiert Herr Bundesrat Schlumpf seinen Geburtstag. Wir wünschen ihm viel Glück für das neue Lebensjahr.

81.040

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

*Fortsetzung – Suite*

Siehe Seite 41 hiervor – Voir page 41 ci-devant

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### **Titel und Ingress, Ziff. I Ingress**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Titre et préambule, ch. I préambule**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

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

*Angenommen – Adopté*

#### **Art. 55bis Abs. 1**

*Antrag der Kommission*

Zustimmung zum Entwurf des Bundesrates

#### **Art. 55<sup>bis</sup> al. 1**

*Proposition de la commission*

Adhérer au projet du Conseil fédéral

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

## **Bundesverfassung (Radio- und Fernsehartikel)**

### **Constitution fédérale (article sur la radio et la télévision)**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Februarsession
Session	Session de février
Sessione	Sessione di febbraio
Rat	Ständerat
Conseil	Conseil des Etats
Consiglio	Consiglio degli Stati
Sitzung	03
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.040
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	02.02.1983 - 08:00
Date	
Data	
Seite	41-50
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 243

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.