

schieden zu lassen, damit er möglichst bald in Kraft treten kann.

Die Kommission empfiehlt Ihnen daher einstimmig, bei den beiden Differenzen dem Ständerat zuzustimmen.

Präsident: Herr Coutau sowie Herr Bundesrat Schlumpf verzichten auf das Wort. Die Kommission beantragt Ihnen Zustimmung zum Ständerat.

Ein anderer Antrag wird nicht gestellt; Sie haben in diesem Sinne beschlossen.

Angenommen – Adopté

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

81.040

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

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

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

Beschluss des Ständerates vom 3. Februar 1983

Décision du Conseil des Etats du 3 février 1983

Antrag der Kommission

Eintreten

Proposition de la commission

Entrer en matière

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Une fois admis le principe de dispositions matérielles sur le mandat de programme et le statut des diffuseurs, il était inévitable que s'affrontent des opinions plus ou moins divergentes au sujet des termes et des notions utilisés. Certains de ces termes possèdent une charge peut-être plus affective que concrète, et les affrontements portent dès lors davantage sur des arrière-pensées que l'on se prête mutuellement que sur des divergences fondamentales de conception.

Je crois que c'est le mérite de votre commission d'avoir évité les termes jugés sensibles, voire provocateurs par certains, sans pour autant s'être réfugiée dans des notions trop générales ou trop abstraites pour susciter la controverse. Suivant le conseil de Boileau, nous avons essayé d'énoncer

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

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

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

La commission a également souscrit à l'adjonction du Conseil des Etats, qui prévoit expressément qu'au-delà des particularités du pays, les diffuseurs, une fois de plus dans leur ensemble, tiennent compte des besoins des cantons. Une première divergence a surgi à propos du terme «objectivement» qui, selon le Conseil des Etats, doit aussi définir la manière dont la radio et la télévision doivent refléter la diversité des événements et des idées. Le Conseil fédéral s'était satisfait de l'adverbe «convenablement». Nous reviendrons sur cette question, dans le débat de détail, mais on peut d'ores et déjà donner quelques explications sur la solution choisie par la majorité de la commission.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Allgemeinheit bestimmten Radios und Fernsehens notwendig.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich möchte auch die formellen Gründe der Konzession und

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

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

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

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

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

Von seiten der SVP möchte ich kurz noch folgendes betonen:

1. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel soll sich auch nach unserer Auffassung auf die Gesamtheit der elektronischen Medien beziehen. Er soll also kein alleiniger SRG-Verfassungsartikel sein.

2. Unseres Erachtens ist es wichtig, dass der Verfassungsgeber nicht nur sagt, was Radio und Fernsehen erbringen sollen, also nicht nur den Leistungsauftrag nennt, sondern auch sagt, wie diese Leistungen zu erbringen sind.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Die Voraussetzungen für eine der Pressefreiheit möglichst angenäherte Freiheit auch für die elektronischen Medien

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ich beantrage Ihnen also, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Telles sont les trois brèves remarques que je voulais faire à la fin de ce débat, en vous remerciant de l'accueil que, dans l'ensemble, vous avez réservé à notre projet.

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

schaftliche und staatspolitische Zusammenhänge im Vordergrund.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen

Le conseil décide sans opposition d'entrer en matière

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

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

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

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

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

Minderheit I

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

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

Minderheit II

(Müller-Aargau, Widmer)

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

Minderheit III

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

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

Antrag Aubry

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

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

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

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

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

Minorité I

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

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

Minorité II

(Müller-Argovie, Widmer)

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

Minorité III

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

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

Proposition Aubry

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Hier wird die Beratung dieses Geschäftes unterbrochen

Le débat sur cet objet est interrompu

Schluss der Sitzung um 19.30 Uhr

La séance est levée à 19 h 30

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	IV
Volume	
Volume	
Session	Herbstsession
Session	Session d'automne
Sessione	Sessione autunnale
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	10
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.040
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	03.10.1983 - 14:30
Date	
Data	
Seite	1336-1357
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 793

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.