

de mesures présenté par le Conseil fédéral soit voté durant cette session. C'est en fonction de cet objectif qu'il a constamment soutenu les efforts du gouvernement. Nous continuerons à le faire dans le vote final.

Nous pensons que le devoir que nous fait la constitution fédérale de prévenir et de combattre le chômage est accompli par le projet présenté par le Conseil fédéral. Il y a aussi, dans cet article constitutionnel, une disposition qui prévoit que l'on doit tenir compte des disparités régionales. Nous sommes d'avis que, dans ce cadre-là, l'effort maximum, compte tenu des moyens à disposition, a été fait, mais que tout n'est pas accompli. Nous attendons donc le deuxième paquet et nous faisons confiance au Conseil fédéral afin que, en la matière, il surveille l'application des mesures que nous votons. Nous y tenons beaucoup, Monsieur le Conseiller fédéral, et nous vous faisons confiance. En terminant, je dirai que si le groupe démocrate-chrétien a constamment apporté son soutien à ce projet, c'est par solidarité avec les régions, les secteurs en difficultés et surtout les travailleurs sans emploi et leurs familles. C'est dans cet esprit que nous soutiendrons unanimement le projet qui nous est présenté lors du vote final.

Jaeger: Unsere Fraktion ist der Auffassung, dass zu den Erörterungen, die wir gestern hier in diesem Rat über die Differenzbereinigungen hatten, keine neuen Informationen dazugekommen sind.

Wir sind auch der Auffassung, dass der Nationalrat in verschiedenen Punkten dem Ständerat entgegengekommen ist. Deshalb möchten wir nach wie vor am Beschluss unseres Rates festhalten. Die Motion erachten wir als eine Art Rückzugsgefecht. Wir stellen deshalb den Antrag, der gestern von den Sozialdemokraten vorgebracht und heute von ihnen zurückgezogen worden ist.

Frau Uchtenhagen: Ich möchte nur eine Antwort an Herrn Jaeger geben. Er versteht den Beschluss meiner Fraktion nicht. Herr Jaeger hielt es aber nicht für nötig, an der Kommissionssitzung, die wir eben hatten, teilzunehmen. An dieser Kommissionssitzung haben wir beschlossen, dem Ständerat entgegenzukommen, denn er ist uns auch entgegengekommen. Die Sache ist mit der Motion ja eingeleitet. Ich möchte Sie deshalb bitten, auf diesen Kompromiss einzugehen.

Bundesrat Furgler: Ich habe nichts mehr zu sagen. Ich bin der Meinung, es sei sehr zweckmässig, wenn wir auf diese Weise die Differenzen bereinigen können, damit die ganze Vorlage verabschiedet werden kann.

Präsident: Die Kommission schlägt Ihnen Zustimmung zum Ständerat vor. Ein anderer Antrag ist nicht gestellt. So beschlossen.

Angenommen – Adopté

Motion des Ständerates – Motion du Conseil des Etats

Präsident: Unsere Kommission beantragt Ihnen, die Motion des Ständerates gutzuheissen. Der Bundesrat nimmt diese Motion entgegen.

Bundesrat Furgler: Es ist undenkbar, dass ich das hier erklären kann. Zuerst muss die Motion von Ihnen beschlossen werden, dann habe ich sie im Bundesrat ordnungsgemäss vorzutragen. Nachdem ich aber den ganzen Erfahrungsschatz einbringen darf, den ich in den vielen Verhandlungen im Ständerat und bei Ihnen erworben habe, bin ich zuversichtlich, dass diese Motion auf gutes Erdreich fällt, aber mehr können Sie von mir heute nicht verlangen.

Präsident: Die Motion wird nicht bekämpft.

Überwiesen – Transmis

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

81.043

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

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 472 hiervor – Voir page 472 ci-devant

Detailberatung – Discussion par articles

Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Robbiani, Borel, Chopard, Ganz, Gerwig, Magnin, Meier Werner, Morf, Wagner)

Titel

Bundesbeschluss über die Beschwerdeinstanz ...

Titre et préambule

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Robbiani, Borel, Chopard, Ganz, Gerwig, Magnin, Meier Werner, Morf, Wagner)

Titre

Arrêté fédéral sur l'autorité d'examen...

M. Robbiani, porte-parole de la minorité: En bref, la proposition de minorité tente d'accorder le titre au contenu de l'arrêté, car l'autorité à créer n'est pas totalement indépendante. Elle ne l'est même pas, bien que l'article 7 statue sur l'indépendance, le Conseil fédéral nommant les membres, et il y a donc une subordination administrative. La commission a rejeté cette proposition par 15 voix contre 8. Avant d'expliquer les motivations de cette proposition...permetta, signor Consigliere federale, una parentesi in italiano. Lo so che Lei non è l'autore di questo programma legislativo, l'ha ricordato anche il collega Gerwig. Come noi, Lei non voleva sganciare l'istanza di ricorso dall'articolo costituzionale sulla radio e la televisione. Non ha scelto e non ha imposto il titolo di questo decreto, e non avrebbe voluto dargli il carattere di tribunale radio-televisivo. Fatta astrazione della sua personale responsabilità, se invece di un atto legislativo fossimo chiamati a giudicare una trasmissione radio-televisiva, tutti gli autori di questo testo verrebbero denunciati, e ci sarebbe un ricorso contro questo testo. Poiché le intenzioni non sono state rispettate, il risultato si distanzia dal copione, dal «Drehbuch», non ci si colloca, come si intendeva, dalla parte del pubblico, bensì di una certa idea negativa e punitiva nei confronti della radio-televisione e neppure il titolo corrisponde ai contenuti. Dunque, il primo ricorso concerne l'autorità stessa dei ricorsi, l'infrazione oltre agli aspetti giuridici e costituzionali, l'infrazione riguarda un titolo che non corrisponde al programma. Non si tratta però soltanto di una questione linguistica. Per capire il senso della proposta vorrei avantutto citare qualche titolo di giornale al momento del lancio dell'idea: *Basler Zeitung* per esempio: «Eine Beschwerdekommission, die nicht nur faktisch, sondern auch juristisch vom Bundesrat unabhängig ist.» *Luzerner Tagblatt*: «Die Schaffung einer wirklich unabhängigen Beschwerdeinstanz.»

Mais *La Suisse* répond: «Une réelle indépendance n'est pas possible». «Indépendante ou officielle?» se demandait à l'époque *La Tribune-Le Matin. 24 Heures* s'interroge sur le statut que pourrait avoir une autorité de recours indépendante de l'Etat et de l'administration. Le même *24 Heures* se pose la question: «Siègerait-elle en un lieu extraterritorialisé?» Dans la motion à l'origine de cet arrêté, M. Guntern a demandé la création d'une autorité de recours indépendante de l'Etat et de l'administration. Indépendance signifie que l'autorité de plainte n'a aucune relation avec l'autorité de surveillance, les sociétés de radio et de télévision, la SSR et des radios et télévisions locales demain, et avec l'administration. La nouvelle commission devrait fonctionner de fait et de droit de manière indépendante, donc de façon autonome. Mais, l'autorité d'examen des plaintes sera-t-elle vraiment indépendante dès l'instant où elle dépendra du département pour les tâches administratives et de secrétariat? L'autorité sera-t-elle vraiment indépendante dès le moment où le Conseil fédéral nomme ses membres?

Il est vrai, selon l'article 6, que l'autorité de plainte dispose d'un secrétariat. Mais, à l'article 8, on précise sa subordination administrative: «L'autorité de plainte est rattachée administrativement au Département fédéral des transports, des communications et de l'énergie. Quant à sa gestion, elle est soumise à la surveillance du Conseil fédéral, auquel elle fait rapport, chaque année, sur son activité». En outre, à l'article 7, on précise l'autonomie d'intervention, d'évaluation, de jugement de l'autorité et de son secrétariat qui ne sont aucunement liés par des instructions émanant du Parlement, du Conseil fédéral, de l'administration et des diffuseurs. On peut se déclarer parfaitement d'accord au sujet de cet article, mais la minorité considère comme superflu et ne correspondant pas à la réalité des faits le maintien de l'adjectif «indépendant» dans le titre de l'arrêté. Notez bien, à la lecture de l'arrêté que, sauf dans le titre, aux différents articles on parle toujours «d'autorité de plainte» et non «d'autorité indépendante».

Il ne s'agit pas d'une simple querelle étymologique ou rédactionnelle. La minorité de votre commission considère que, avec un euphémisme, on cherche à cacher la réalité qui est la suivante: en matière de recours et de plainte, il n'y a pas de véritable indépendance, du moins pas avec la solution envisagée.

Terminando, cari Colleghi, vi invito a essere credibili nei vostri confronti e nei confronti del pubblico, subito, dando al nostro programma legislativo un titolo obiettivo, equilibrato e corrispondente alla realtà dei fatti!

Koller Arnold, Berichterstatter: Eine Minderheit, angeführt von Herrn Nationalrat Robbiani, beantragt Ihnen, im Titel des Bundesbeschlusses das Wort «unabhängig» zu streichen. Die Mehrheit der Kommission empfiehlt Ihnen mit 15 zu 8 Stimmen, diesen Streichungsantrag abzulehnen. Was mit dem Begriff «unabhängige Beschwerdeinstanz» gemeint ist, wird in Artikel 7 des Bundesbeschlusses ganz klar definiert. Die Beschwerdeinstanz ist danach in ihrer Tätigkeit an keinerlei Weisungen von Parlament, Bundesrat, Verwaltung und Veranstaltern gebunden. Sie hat also bezüglich ihrer Entscheide eine gleich unabhängige Stellung wie ein Gericht. Hierin liegt auch der massgebliche Unterschied gegenüber der jetzigen Kommission Reck. Diese kann keine rechtsverbindlichen Entscheide fällen, sondern lediglich Empfehlungen zuhanden des EVED aussprechen. Das Departement bleibt rechtlich frei, diesen in seinen Entscheidungen zu folgen oder nicht. Die administrative Zuordnung zum EVED, die Herr Robbiani erwähnt hat, behindert natürlich diese richterliche Unabhängigkeit nicht. Auch das Moment, dass der Bundesrat Wahlorgan ist, ändert nichts an dieser richterlichen Unabhängigkeit, sonst müssten wir, wenn wir diesen Gedankengang durchziehen, auch sagen, das Bundesgericht sei von der Bundesversammlung abhängig, weil wir die Bundesrichter wählen. Irgendein Wahlorgan ist natürlich nötig. Entscheidend ist aber ganz allein die genannte richterliche Unabhängigkeit. Die Mehrheit Ihrer Kommission ist daher der Auffassung, dieses für die Autori-

tät der Beschwerdeinstanz wichtige Moment der richterlichen Unabhängigkeit sei auch im Titel des Bundesbeschlusses hervorzuheben.

M. Coutau, rapporteur: M. Robbiani nous propose de biffer le terme «indépendante» dans le titre de l'arrêté. La majorité de la commission vous recommande de rejeter cette proposition par 15 voix contre 8.

L'argumentation de M. Robbiani consiste à dire qu'il n'y a pas d'indépendance, parce que l'autorité de nomination est le Conseil fédéral et que l'autorité d'examen des plaintes serait administrativement dépendante du département. Dans cette hypothèse, le Tribunal fédéral ne serait pas indépendant. La Commission fédérale des cartels ne serait pas indépendante non plus. Ce n'est pas parce qu'une autorité est nommée par une autre autorité qu'elle en dépend nécessairement. Ce serait une erreur de penser qu'il manquerait un élément d'indépendance si on acceptait cette procédure d'élection et ce rattachement administratif. Ce terme «indépendante», nous l'avons voulu. Il indique la grande différence qui existera dorénavant entre cette autorité d'examen des plaintes et la commission consultative Reck actuelle.

Par conséquent, il n'y a pas de possibilité de se rallier à la proposition de M. Robbiani qui ne semble guère fondée. Il est nécessaire de suivre la majorité de votre commission.

Bundesrat Schlumpf: Ich schliesse mich der Auffassung der Kommissionssprecher an.

Una sola parola indirizzata al signor Consigliere nazionale Robbiani; è così come Lei ha detto, non è indispensabile parola «indipendente» perché non è il titolo di una legge, ma il contenuto determinante per le attività di quell'autorità e per le sue competenze. Ma la differenza determinante fra la situazione attuale – con la Commissione Reck – e la situazione che avremo con questo decreto è esattamente quella indipendenza. Per segnalare questo fatto, per esprimere questa differenza centrale non è necessario, ma utile, inserire nel titolo questa piccola parola «indipendente».

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	75 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	34 Stimmen

Ingress – Prémabule

Angenommen – Adopté

Art. 1

Antrag der Kommission

Mehrheit

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Minderheit

(Robbiani, Borel, Magnin, Meier Werner)

Abs. 1

Die ...

Abs. 2

Die Beschwerdeinstanz bemüht sich, den Dialog zwischen Veranstaltern und Publikum zu verbessern.

Art. 1

Proposition de la commission

Majorité

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Minorité

(Robbiani, Borel, Magnin, Meier Werner)

Al. 1

L'autorité...

Al. 2

L'autorité s'efforcera aussi d'améliorer le dialogue entre les diffuseurs et le public.

Koller Arnold, Berichterstatter: Die Redaktionskommission deutscher Sprache hat uns gebeten, in Artikel 1 den deutschen Ausdruck «Beanstandung» nochmals zu überprüfen, da er sich nur schwer in das geltende Verwaltungsverfahren einordnen lasse und in der Tat ein ungewohnter Ausdruck ist. Die Verwaltung hat dazu in einem schriftlichen Bericht Stellung genommen. Der Beschlussentwurf vermeidet den Fachausdruck «Beschwerde» ganz bewusst, weil dieser nach Artikel 5 und 44 des Verwaltungsverfahrensgesetzes eine Verfügung voraussetzt. Nun ist aber, wie das Bundesgericht in der Entscheidung 104 Ib 239 zu Recht festgestellt hat, die Veranstaltung einer Sendung keine Verfügung, gegen die sich eine Beschwerde im Rechtssinn richten könnte. Der Kommission schien es daher wichtig, dass diese zentrale Besonderheit der Rechtslage auch in einer eigenen Terminologie, eben mit dem Begriff «Beanstandung» zum Ausdruck gebracht wird, selbst wenn wir in gewissen Wortverbindungen wie «Beschwerdeinstanz» oder «Beschwerdeführer» auf den überkommenen Terminus aus sprachlichen Gründen doch nicht ganz verzichten konnten. Diese Besonderheit der Rechtslage führt auch dazu, dass in Artikel 26 die grundsätzliche Nichtanwendbarkeit des Verwaltungsverfahrensgesetzes statuiert wird. Dabei soll aber nach der ausdrücklichen Meinung von Kommission und Bundesrat angesichts der relativ geringen Regelungsdichte des Bundesbeschlusses über die unabhängige Beschwerdeinstanz eine analoge, d. h. sinngemässe Anwendung einzelner passender, vor allem lückenfüllender Normen, etwa über den Ausstand, Zeugeneinvernahmen, Entscheid-Eröffnung usw. nicht ausgeschlossen werden.

M. Robbiani, porte-parole de la minorité: En proposant ce nouvel alinéa, la minorité essaie de reprendre le rôle de médiateur de l'autorité de plainte dont parle le message du Conseil fédéral. L'autorité de plainte a plusieurs fonctions, entre autres celle d'améliorer les rapports entre les diffuseurs et le public et cette idée se retrouve également dans la motion Guntern. Vous pouvez lire dans la vue d'ensemble du message: «L'autorité de plainte aura aussi la fonction d'améliorer le dialogue entre les diffuseurs et le public.»

Par contre, dans l'arrêté on ne trouve nulle trace de cette tâche éducative dont a parlé aussi, à plusieurs reprises, M. Schlumpf, conseiller fédéral. L'autorité est conçue comme un instrument de contrôle et non pas comme un moyen de dialogue. On ne lui a pas conservé le caractère de Commission des bons offices. La presse a parlé – comme M. Oskar Reck qui est compétent en la matière – de «Radio- und Fernsehgericht». Selon l'arrêté, il s'agit d'un bureau de réclamations, d'un tribunal pour la radio et la télévision et non pas d'un ombudsman pour améliorer les rapports entre les diffuseurs et les téléspectateurs.

Avec le nouvel alinéa, la minorité veut donc revenir à l'idée du Conseil fédéral exprimée dans le message et confier à l'autorité aussi ce rôle éducatif, c'est-à-dire la tâche de médiateur dont on parle beaucoup dans le rapport d'activité de la commission Reck.

En ce qui concerne le tribunal, «Radio- und Fernsehgericht», il existe déjà avec le code pénal et le code civil. Il y a maintenant aussi des possibilités d'interventions sur le plan juridique. La seule solution à ce niveau, c'est la modification du code civil pour renforcer la protection de la personnalité et obliger la radio, la télévision et aussi la presse à accorder un droit de réponse aux auditeurs et aux téléspectateurs.

Mais ce qui n'existe pas, c'est l'institutionnalisation d'un canal de dialogue. C'est pour cela que je vous invite à approuver la proposition de la minorité.

Mme Jaggi: Je voudrais insister sur l'importance de la proposition faite par la minorité Robbiani à l'article 1^{er}, 2^e ali-

née. Une autorité d'examen des plaintes ne doit pas être simplement un tribunal qui prononce s'il y a eu ou s'il n'y a pas eu, dans telle ou telle émission, violation de l'article 13 de la concession.

Si je m'en réfère à l'expérience accumulée par la commission Reck, je dois reconnaître que, dans beaucoup de dénonciations, il y avait de la part du plaignant, non pas tellement un procès d'intention mais plutôt une certaine ignorance, qui méritait d'être éclaircie.

Inversément, de la part des gens de programmes, il y a quant à la manière dont les émissions sont reçues dans certains cas un peu, je ne dirais pas de légèreté, mais d'ignorance sur l'effet même de la communication. Bien des rapports de la commission Reck n'aboutissent pas seulement à un prononcé sur le fait même d'une violation ou d'une non-violation mais à une double information pour dire, d'une part, aux gens de programmes, comment leurs émissions sont reçues, quels malentendus peuvent susciter tels propos, telles images, telles juxtapositions et superpositions de sons et d'images et, d'autre part, aux plaignants dans quelles conditions et contraintes travaillent les gens de programmes.

Cette fonction de dialogue, d'explication aux uns et aux autres me paraît un élément extrêmement important, non pas pour prévenir la multiplication des plaintes mais pour pouvoir tirer de chaque cas, pour l'avenir, la leçon qu'il enseigne.

C'est pourquoi je voterai la proposition de minorité Robbiani et vous engage à en faire de même.

Koller Arnold, Berichterstatter: Dieser Minderheitsantrag Robbiani möchte die Vermittlerrolle der unabhängigen Beschwerdeinstanz noch mehr hervorheben. Dass diese Beschwerdeinstanz auch eine wichtige Vermittlerrolle zu spielen hat, blieb in der Kommission unbestritten, und trotzdem empfiehlt Ihnen die Mehrheit der Kommission mit 19 zu 3 Stimmen, diesen Antrag abzulehnen. Ausschlaggebend waren dabei folgende Gründe: Man befürchtet, der Antrag könnte einen Eingriff in den Aufgabenbereich der Veranstalter bewirken. Die Beschwerdeinstanz fördere den Dialog zwischen Veranstalter und Publikum eben am besten durch die Art und Weise der Beschwerdeerledigung, vor allem auch durch das in Artikel 18 ausdrücklich vorgesehene Schlichtungsverfahren. Man wolle zudem bewusst keine präventive Programmkontrolle, und man hat die Befürchtung geäußert, dass durch diesen Antrag diesbezüglich Unklarheiten entstehen könnten. Wir sind uns alle einig, dass die unabhängige Beschwerdeinstanz auf keinen Fall zu einer Zensurbehörde für Radio und Fernsehen werden darf.

Aus diesen Überlegungen empfiehlt Ihnen die Kommission, wie gesagt mit 19 zu 3 Stimmen, Ablehnung des Antrages Robbiani.

M. Coutau, rapporteur: Cette proposition vise à renforcer le rôle de médiateur de l'autorité de plainte. L'intention qui anime son auteur est parfaitement louable. Effectivement, au cours de son audition, le président de la commission nous a déclaré qu'une bonne partie de son activité consistait plutôt en explications qu'en jugements. Toutefois, la commission vous invite, par 19 voix contre 3, à refuser cet amendement et cela pour les raisons suivantes:

Tout d'abord parce que d'autres institutions sont chargées, au sein de la SSR, d'établir des liens entre le public et les producteurs d'émissions. Ce sont les organes institutionnels qui ont été largement mis en place et les organes de plainte internes dont j'ai parlé tout à l'heure. Ensuite parce qu'il convient de ne pas alourdir excessivement la tâche d'une commission qui, comme cela résulte de l'article 3, est une commission de milice, c'est-à-dire dont les membres exercent leur activité à titre accessoire. L'obligation pour eux d'entretenir en permanence des relations avec les producteurs d'émissions et le public serait peu compatible avec le caractère de milice de leur fonction.

Enfin, dernière raison, la disposition de l'article 18 permet d'éviter dans une très large mesure que les interventions du public auprès de l'autorité de plainte soient traitées comme des plaintes formelles et entraînent la mise en route de toute la procédure prévue pour celles-ci. J'attire votre attention sur le fait qu'en vertu de l'article 18, le président peut tenter de régler le différend dans le cadre d'une procédure de conciliation mais il s'agit d'une conciliation à partir d'une intervention du public. C'est donc une plainte qui doit engager d'abord la procédure de conciliation, puis le cas échéant, la procédure de jugement.

Pour toutes ces raisons, la commission vous invite à rejeter cet amendement.

Bundesrat **Schlumpf**: Ich ergreife das Wort nur deshalb, weil es sich hier um den weitgehendsten Abänderungsantrag handelt. Wenn er angenommen wird, erhält die Beschwerdekommision eine zweite Aufgabe. Wollen Sie beachten: Artikel 1 ist nicht eine Zwecknorm, sondern eine Kompetenznorm. Das ist ganz bewusst so geregelt. Artikel 2 regelt die Kompetenzen der Beschwerdekommision; in Absatz 1 den Entscheid bei vorliegenden Beanstandungen; in Absatz 2 ausserhalb von Beanstandungen den Dialog, also eine *ex officio*-Aufgabe, welche die Kommission ermächtigen würde, nach eigenem Gutfinden zu intervenieren, Gespräche zu provozieren und durchzuführen. Das hätte natürlich eine ausserordentlich weitgehende praktische Auswirkung, je nachdem, wie dann davon Gebrauch gemacht würde. Ich möchte Ihnen sehr empfehlen, diese Ausweitung nicht vorzunehmen. Sie ist sicher auch nicht gewollt.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	76 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	27 Stimmen

Art. 2–10

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 11

Antrag der Kommission

Der Bundesrat legt den Sitz der Beschwerdeinstanz fest.

Art. 11

Proposition de la commission

Le Conseil fédéral fixe le siège de l'autorité de plainte.

Angenommen – Adopté

Art. 12, 13

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 14

Antrag der Kommission

Abs. 1

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2

Streichen

Art. 14

Proposition de la commission

Al. 1

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Al. 2

Biffer

Koller Arnold, Berichterstatter: Bei Artikel 14, der die Beschwerdelegitimation regelt, empfiehlt Ihnen die Kommission einstimmig, Absatz 2 zu streichen, weil nicht einzusehen ist, warum bei dieser sogenannten Popular-Beschwerde ein Vertreter zu bestimmen ist. Das könnte höchstens den falschen Eindruck erwecken, dass die in Absatz 1 Litera a geforderten 20 Mitunterzeichner ebenfalls als Beschwerdeführer gelten würden, was eindeutig nicht zutrifft.

Angenommen – Adopté

Art. 15

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 16

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Koller Arnold, Berichterstatter: Auch hier noch eine kurze Bemerkung. Ich glaube, es verdient doch Hervorhebung, dass die unabhängige Beschwerdeinstanz auch zuständig ist für Beanstandungen künftiger lokaler Veranstalter. Dabei werden diese jedoch verpflichtet, vorgängig selber ein für Beanstandungen zuständiges Organ einzusetzen, das diese erstinstanzlich behandelt. Die unabhängige Beschwerdeinstanz ist also in bezug auf Sendungen lokaler Veranstalter eine Rekurskommission.

Angenommen – Adopté

Art. 17, 18

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 19

Antrag der Kommission

Ist die Beanstandung nicht offensichtlich unzulässig oder unbegründet und lässt sich . . .

Art. 19

Proposition de la commission

Si la plainte n'est pas manifestement inadmissible ou infondée et si le différend ne peut être...

Angenommen – Adopté

Art. 20

Antrag der Kommission

Mehrheit

Abs. 1

. . . Aufzeichnungen sowie die einschlägigen Materialien . . .

. . . Beanstandung hängig, dauert die Aufbewahrungspflicht bis zum Abschluss des Verfahrens.

Abs. 2

... und Unterlagen. Die Beschwerdeinstanz kann die Herausgabe einer Tonabschrift der beanstandeten Sendung oder Sendungen verlangen.

Minderheit

(Robbiani, Borel, Chopard, Magnin)

Abs. 1

... Aufzeichnungen während mindestens ...
... die Aufzeichnungen bis zum Abschluss ...

Abs. 2

... und Unterlagen. Falls die Beschwerdeinstanz es für notwendig erachtet, kann sie die Herausgabe der Aufzeichnung und der Tonabschrift der beanstandeten Sendung oder Sendungen verlangen.

*Antrag der Kommission**Abs. 3*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 20*Proposition de la commission**Majorité**Al. 1*

... enregistrements ainsi que les pièces et les documents...
... est pendante, l'obligation de conserver les enregistrements, pièces et documents dure jusqu'à la clôture de la procédure.

Al. 2

... pièces et documents. L'autorité de plainte peut exiger qu'une copie dactylographiée du texte de l'émission ou des émissions incriminée(s) soit mise à sa disposition.

Minorité

(Robbiani, Borel, Chopard, Magnin)

Al. 1

... les enregistrements. Si une plainte...
... est pendante, les enregistrements seront conservés...

Al. 2

..., pièces et documents. L'autorité de plainte peut exiger, si nécessaire, qu'une transcription écrite ou une copie audio ou audiovisuelle de l'émission ou des émissions incriminée(s) soit mise à sa disposition.

*Proposition de la commission**Al. 3*

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Koller Arnold, Berichterstatter: Wie ich bereits beim Eintreten ausführte, ist die Pflicht der Veranstalter, alle Sendungen aufzunehmen und auch die einschlägigen Materialien zuhanden der Beschwerdeinstanz aufzubewahren, für deren Arbeit praktisch sehr wichtig. Bekanntlich hat die Kommission Reck gewisse Beanstandungen mangels Unterlagen nicht ausreichend abklären können. Auf der anderen Seite bedingt diese auf mindestens vier Monate befristete Aufbewahrungspflicht für die Veranstalter natürlich einen beträchtlichen administrativen und finanziellen Aufwand. Es gilt daher das Verhältnismässigkeitsprinzip zu beachten.

Die Kommissionsmehrheit schlägt Ihnen in diesem Sinne eine Fassung vor, welche die Aufbewahrungspflicht auf die einschlägigen Materialien beschränkt, wobei die Meinung besteht, das könne nötigenfalls in einer Ausführungsverordnung näher bestimmt werden. Auch sollen Tonabschriften nicht automatisch, sondern nur auf Verlangen der Beschwerdeinstanz erstellt werden müssen. Demgegenüber lehnt die Mehrheit der Kommission den Minderheits-

antrag Robbiani, der von einer Aufbewahrungspflicht der Materialien generell absehen möchte, mit 19 zu 5 Stimmen ab.

Hervorhebung verdient schliesslich noch, dass durch Verweisung auf Artikel 16 des Verwaltungsverfahrensgesetzes der Quellenschutz der Programmschaffenden gewährleistet ist.

M. Coutau, rapporteur: L'article 20 concerne l'obligation d'enregistrer et de conserver les émissions ainsi que de donner des renseignements. Votre commission a jugé que cet article était d'une extrême importance car les éléments d'appréciation manquent parfois – l'expérience l'a démontré – lorsqu'il s'agit de porter un jugement sur une émission. L'émission en elle-même n'est pas un document qui permette de porter toujours une appréciation sur sa conformité à la concession. Par conséquent ici, nous pensons que le nécessité est démontrée de disposer de documents complémentaires. En revanche, le texte original du Conseil fédéral est extrêmement contraignant. Il oblige à conserver pendant quatre mois les enregistrements ainsi que toutes les pièces et tous les documents en rapport avec les émissions. Cette exigence peut entraîner des dépenses considérables; elle peut provoquer des problèmes de conservation des archives. Aussi, la majorité de la commission a estimé qu'il convenait d'apporter quelques limites à cette obligation. En l'occurrence, nous avons laissé subsister le principe de cette obligation seulement pour les pièces et documents en rapport direct avec les émissions. L'amendement apporté au texte original du Conseil fédéral témoigne d'une volonté de restreindre les poids administratif et financier qui pourrait être imposée aux auteurs de programmes. C'est la raison pour laquelle nous vous recommandons, par 19 voix contre 2, de vous rallier à ce texte-là par opposition au texte présenté par la minorité Robbiani.

M. Robbiani, porte-parole de la minorité: Même si la lassitude s'installe, je vous prie néanmoins de lire l'article 20 qui concerne l'obligation d'enregistrer et de conserver les émissions ainsi que de donner des renseignements. L'unanimité se fait jour sur ce principe. Cependant, l'alinéa 1^{er} de cet article ne prévoit pas seulement l'obligation de conserver l'enregistrement des émissions pendant quatre mois – sur ce point on peut être aussi d'accord – mais celle de conserver toutes les pièces et tous les documents en rapport avec les émissions. Cela signifie, dans la pratique, la conservation des films et du matériel sonore non utilisés; or, le rapport entre le matériel d'enregistrement utilisé et non utilisé est de 1 à 6, voire de 1 à 10, c'est-à-dire que pour une minute d'antenne, il y a 10 minutes d'enregistrement qui ne sont pas utilisées, sans compter tous les manuscrits, toutes les notes, enfin le matériel de recherches de toutes sortes. En effet, avant de filmer, d'enregistrer, un certain travail de préparation est accompli dans les salles de rédaction.

Or, cette exigence ne peut pas être suivie dans la pratique. La conservation de tous les documents pour la radio, comme pour la presse d'ailleurs, dépasse les capacités de stockage des archives et celles de l'administration. En fait, cette exigence pourrait être observée par la SSR, peut-être. M. Coutau a parlé de dépenses considérables: la SSR, la télévision romande les ont chiffrées, 5 millions, tel est le montant des frais d'archives, de la documentation, de tout le matériel d'enregistrement utilisé ou non. En outre, pouvez-vous imaginer les dépenses que va entraîner une telle obligation pour les petits diffuseurs locaux, pour les radios et télévisions locales? Cette exigence va à l'encontre de la lettre de l'article 20. A cela s'ajoute le problème de la protection des sources d'information du journaliste, son droit de refuser de témoigner. Cette question a d'ailleurs été soulevée par M. Muheim, conseiller aux Etats.

Enfin, d'autres problèmes d'ordre pratique se posent. La radio-télévision – pas uniquement la SSR, demain aussi les radios et les télévisions locales privées – diffuse des reportages, des émissions non seulement réalisés en Suisse,

mais aussi achetés à l'étranger. Il faudrait changer tous les abonnements et obliger les pays d'origine du matériel diffusé à garder pendant quatre mois tout le matériel diffusé et celui non diffusé. Voilà pourquoi la minorité de la commission propose de biffer à cet alinéa 1 la fin de la phrase: «toutes les pièces et tous les documents en rapport avec les émissions». En revanche, la proposition de la majorité est très vague et comme l'on dit au Tessin: «Se non è zuppa, è pan bagnato». En effet, dans la version de la majorité subsiste l'obligation de présenter les documents, les pièces en rapport direct avec les émissions.

En ce qui concerne le 2^e alinéa, l'on constate qu'il soulève un autre problème. En effet, il y est prescrit que les diffuseurs doivent fournir à l'autorité de plainte une copie dactylographiée du texte de l'émission ou des émissions incriminées. En l'occurrence, cette exigence est disproportionnée et inadéquate: la transmission par écrit entraîne, notamment pour les émissions en dialecte – en Schwytzerdütsch, mais aussi en dialecte tessinois – une augmentation énorme du travail, insupportable en particulier pour les prochains radiodiffuseurs locaux. En outre, la transcription d'une émission constitue une vase de jugement extrêmement ambiguë, une émission de radio est faite pour être écoutée non pour être simplement lue. Je pense en particulier aux émissions de télévision car l'on sait que le document en images a bien plus d'impact que le document écrit. Telles sont les raisons à l'origine de la formulation de la proposition de minorité.

Chopard: Bei diesem Artikel 20 bitte ich Sie, den Anträgen der Kommissionsminderheit zuzustimmen. Es geht hier um die gesetzliche Festlegung der Auskunftspflicht. Damit die Auskunftspflicht spielen kann, müssen die notwendigen Voraussetzungen geschaffen und festgelegt werden; darin sind wir uns einig. Dazu ist sicher die Aufzeichnung der Sendungen nötig und richtig. Es ist auch richtig, dass die dazu gehörenden Unterlagen (Drehbücher, Aufträge, Verträge usw.), wie die Aufzeichnungen der Sendungen bis zum Abschluss des Verfahrens aufzubewahren sind. Nun beinhalten die Anträge der Kommissionsmehrheit darüber hinausgehend noch die Vorschrift, dass auch einschlägige Materialien unter die Aufbewahrungspflicht fallen. Aus der Praxis weiss ich, dass eine solche Vorschrift mehr als problematisch ist. Was ist einschlägiges Material? An zwei Beispielen möchte ich Ihnen dies zu erläutern versuchen:

Nehmen Sie die Arbeit von Filmequipen, gleichgültig ob diese für die Information, die Unterhaltung oder den Sport arbeiten. Das Material, das gesendet wird, ist im besten Fall ein Sechstel, vielfach auch nur ein Zehntel des Filmmaterials, welches von den Equipen gedreht wird. Das einschlägige Material sind die Rückstände, welche als unbenötigtes Material vom Filmschneidetisch abfallen und jetzt, nach dem Willen der Kommissionsmehrheit, ebenfalls aufzubewahren wären. Genau gleich würde es sich verhalten bei Sendeprodukten, die mit ENG-Kameras – das sind Kameras mit einem elektronischen System – hergestellt werden. Auch hier müsste ein Vielfaches mehr als das gesendete Material als unbenötigtes Material aufbewahrt werden. Stellen Sie sich vor, wie das Ganze funktionieren soll: Jeder Veranstalter müsste mit erheblichem personellem und finanziellem Aufwand dieses einschlägige Filmmaterial, die ENG-Produkte, welche vom Schneidetisch abfallen, einlagern, registrieren und verwalten. Wenn eine Equipe im Ausland arbeitet und die Verarbeitung bei einer Agentur erfolgt, muss dieses überschüssige Material gleich wie das Sendematerial mitgenommen und an der Grenze zollmässig abgefertigt werden. Das alles verteuert die Produktion nach meiner Meinung in einem unverhältnismässigen Mass, abgesehen davon, dass die SRG eine solche Vorschrift auch nur mit grossem, teurem Aufwand einhalten könnte. Schon bei den kommenden Versuchsbetrieben beim Regional- oder Lokalradio und -fernsehen glaube ich aber nicht mehr daran, da, wie gesagt, der personelle und vor allem der finanzielle Aufwand für die Einhaltung dieser Vorschrift ausserordentlich gross ist.

Abschliessend noch das Hauptargument: Eine solche Vorschrift ist schlicht und einfach unkontrollierbar; denn niemand kann eine entsprechende Kontrolle durchführen. Darum empfehle ich Ihnen, den Antrag der Kommissionsmehrheit abzulehnen und der praxisnahen, jederzeit die Kontrolle ermöglichenden Fassung der Kommissionsminderheit den Vorzug zu geben.

Zbinden: Ich bitte Sie, die Bedeutung dieses Artikels nicht zu unterschätzen. Wir sind uns alle einig, dass die Aufzeichnungen, also die Sendungen in Radio und Fernsehen, auf jeden Fall aufzubewahren und allenfalls herauszugeben sind. Da besteht Einigkeit.

Differenzen bestehen über die Aufbewahrungs- bzw. Herausgabepflicht bei Materialien und Unterlagen. In der Kommission haben wir uns Rechenschaft gegeben, dass es nicht möglich ist, das umfassende Material und sämtliche Unterlagen aufzubewahren. Hingegen haben wir das abgemildert durch «einschlägige», also sendungsbezogene Materialien und Unterlagen.

Die Minderheit will dieses ganze Material und alle diese Unterlagen von der Aufbewahrungspflicht ausnehmen. Das ist natürlich unannehmbar. Ich will Ihnen das nur an einem Beispiel zeigen: Es ist für eine Beschwerdeinstanz natürlich viel wichtiger, auch zu wissen, was vom Material nicht gesendet, was vom Interview herausgeschnitten worden ist, um zu beurteilen, ob die Konzession verletzt worden ist. An diesem Beispiel allein möchte ich Ihnen aufzeigen, dass die Variante der Minderheit nicht akzeptabel ist und auch die Wirksamkeit der Beschwerdeinstanz in Frage stellen würde. Ich bitte Sie also, der Mehrheit zuzustimmen.

Widmer: Ich bin mit Herrn Zbinden einig, dass das ein entscheidender Artikel der ganzen Vorlage ist. Für alle Beschwerdeführer liegt der entscheidende Punkt dort, belegen zu können, dass die Interviews und Aufzeichnungen, die von den Medienschaffenden erarbeitet worden sind, mit dem übereinstimmen, was nachher gesendet worden ist. Bei diesem Vergleich ist es für eine Beschwerdeinstanz von grösster Bedeutung, über möglichst viel Material zu verfügen, das dazu gedient hat, die ganze Sendung vorzubereiten. Es ist logisch, dass die Leute, die kein Interesse an einer wirkungsvollen Beschwerdeinstanz haben, dafür sorgen, dass möglichst wenig Material vorhanden ist, weil damit der Beschwerdeführer eben gar nicht in der Lage ist, zu beweisen, dass manipuliert worden ist.

Nun ist das, was die Kommission vorschlägt, wirklich das äusserste Minimum an Anforderung, damit eine Beschwerde überhaupt erfolgreich durchgeführt werden kann. Unsere Fraktion wäre eher der Meinung, dass man der ursprünglichen Form des Bundesrates zustimmen sollte. Aber ich bin mir bewusst, dass wir keine Aussichten haben, mit dieser Formulierung durchzudringen. Deshalb schliessen wir uns der Kommissionsmehrheit an. Ich muss aber mit aller Deutlichkeit sagen: Das ist wirklich das Minimum dessen, was das Parlament beschliessen muss, wenn die Beschwerdeinstanz wirkungsvoll arbeiten soll.

Koller Arnold, Berichterstatter: Wie an diesem Pult ausführlich dargelegt worden ist, ist Artikel 20 wirklich eine ganz zentrale Bestimmung für die Tätigkeit der unabhängigen Beschwerdeinstanz. Denn ihr Auftrag ist ja, zu überprüfen, ob beanstandete Sendungen den Programmvorschriften entsprechen, vor allem also, ob die Information objektiv und umfassend gewesen sei.

Nun genügen aber zur Beurteilung dieser Frage der objektiven und umfassenden Information die Aufzeichnungen der Sendungen nicht, denn oft ist eben ganz entscheidend, was von den Unterlagen schlussendlich weggelassen worden ist. Die Kommission kann daher ihren Auftrag nur erfüllen, wenn eine entsprechende Aufbewahrungspflicht der Veranstalter im Bundesbeschluss statuiert ist. Ich möchte Sie daher im Namen der Kommission wirklich dringend bitten, dieser Bestimmung – wie sie von der Mehrheit formuliert worden ist und die ja gewisse administrative und finanzielle

Rücksichtnahmen gegenüber den Veranstaltern beinhaltet – zuzustimmen.

Vielleicht noch ein kurzes Wort zur Dauer der Aufbewahrungspflicht. Diese vier Monate hängen eng zusammen mit dem Artikel 15. Dort ist geregelt, dass die Beschwerdefrist 30 Tage ausmacht; zudem muss die Möglichkeit bestehen, auch mehrere Sendungen zu beanstanden. In Artikel 15 wird dann gesagt, dass die erste der mehreren Sendungen nicht mehr als drei Monate zurückliegen dürfe. So ergibt sich aus diesen drei Monaten plus der dreissigtägigen Beschwerdefrist diese Mindestaufbewahrungspflicht von vier Monaten.

Ich glaube also abschliessend: Es geht hier wirklich um eine ganz entscheidende Frage. Ohne diese Aufbewahrungspflicht würde die unabhängige Beschwerdeinstanz ohne ausreichende Sachverhaltserklärungen urteilen müssen.

M. Coutau, rapporteur: Je ne peux que souligner l'importance de ces éléments d'appréciation qui sont demandés et qui ne sont pas nécessairement tous contenus dans l'émission elle-même. Il y a tout ce qui n'a pas été diffusé, il y a un certain nombre de matériaux qui ont servi à préparer l'émission et qui peuvent peut-être permettre de mieux apprécier la conception de cette émission, sa portée et ses conséquences. Nous avons néanmoins été sensibles, comme je vous l'ai dit tout à l'heure, à ce qu'il pouvait y avoir de disproportionné en demandant la conservation de tous les documents concernant une émission. C'est la raison pour laquelle nous avons quelque peu restreint cette portée qui maintenant nous paraît acceptable, et ce d'autant plus qu'il ne faut pas non plus surestimer la charge qu'implique la conservation de ces archives. En effet, le nombre d'émissions qui donnent lieu effectivement à un important volume de matériel n'est finalement pas si élevé qu'on l'imagine. Il est évident que pour la retransmission d'une descente à ski, ou d'un gala de variétés, il n'y a pas un matériel considérable à conserver, il ne prendra pas beaucoup de place. En revanche, pour certaines émissions d'actualité, pour certains reportages, il y a tout un matériel qui permet de mieux sentir comment les journalistes et les producteurs ont conçu leur émission.

M. Robbiani a également parlé de la charge qui pourrait en résulter pour les radios et les télévisions locales. C'est vrai que pour elles, ce sera une charge non négligeable, mais si l'on en juge par le genre d'émissions que les radios locales actuelles diffusent – essentiellement la musique – il n'est pas besoin de conserver un matériel considérable pour justifier du choix de tel ou tel disque.

Par conséquent, si cette conservation des archives est nécessaire, il ne faut pas non plus en faire un mammoth absolument insupportable et c'est la raison pour laquelle je vous invite, à soutenir la proposition du Conseil fédéral atténuée par la commission.

Bundesrat Schlumpf: Der Bundesrat schliesst sich den Anträgen der Kommissionsmehrheit an. Die Argumente dafür wurden vorgebracht. Ich darf nur noch daran erinnern: Wenn dieser Frage der Sicherstellung von Beweisen nicht grosse Bedeutung zukäme, dann würden wir ja nicht in anderen Rechtsgebieten Aufbewahrungspflichten für bestimmte Rechtsunterworfenen kennen, die bis zu zehn Jahren dauern. Ich bitte Sie also, der Kommissionsmehrheit zuzustimmen.

Präsident: Ich schlage vor, über Absatz 1 und 2 gemeinsam abzustimmen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	84 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	34 Stimmen

Abs. 3 – Al. 3

Angenommen – Adopté

Art. 21

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 22

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Antrag Kopp

Abs. 1

..., um die Rechtsverletzung zu beheben und in Zukunft gleiche oder ...

Art. 22

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Proposition Kopp

Al. 1

...dispositions propres à réparer l'infraction et à éviter sa répétition. ...

Frau Kopp: Artikel 22 hält unter dem Marginalen «Massnahmen» fest, dass im Falle einer Rechtsverletzung der Veranstalter innert angemessener Frist die geeigneten Vorkehrungen zu treffen habe, um die Rechtsverletzung zu beheben oder in Zukunft gleiche oder ähnliche Rechtsverletzungen zu vermeiden.

Ich beantrage Ihnen, das Wort «oder» durch «und» zu ersetzen; dass also die Vorkehrungen nicht alternativ, sondern kumulativ zu treffen sind. Im Falle einer Verletzung hat der Veranstalter dafür zu sorgen, dass die Rechtsverletzung behoben wird und gleichzeitig dafür besorgt zu sein, dass solche Verletzungen in Zukunft nicht mehr vorkommen.

Ich kann mir übrigens nicht vorstellen – ich war zwar nicht Mitglied der Kommission –, dass dieses Wort «oder» absichtlich in den Gesetzestext eingeflossen ist, denn dem ganzen Sinn dieser Beschwerdeinstanz entspricht es ja viel besser, wenn präventiv gehandelt wird und nicht nachträglich Rechtsverletzungen behoben werden. Wenn Sie meinem Antrag zustimmen, worum ich Sie bitte, dann fällt so quasi als Nebenprodukt auch noch eine sprachliche Verbesserung an, indem wir nicht gleich zweimal im gleichen Satz das Wort «oder» haben.

Koller Arnold, Berichterstatter: Dieser Antrag Kopp lag der Kommission nicht vor. Aus meiner persönlichen Sicht steht der Annahme dieses Antrages nichts entgegen, weil es sich tatsächlich um kumulative und nicht alternative Möglichkeiten handelt: die einen Massnahmen (Behebung von Rechtsverletzungen) beziehen sich auf die Vergangenheit, sind also retrospektiv, die anderen (Vermeidung von Rechtsverletzungen) beziehen sich auf die Zukunft, sind prospektiv; man sollte also diesem Antrag Kopp zustimmen.

Präsident: Herr Coutau verzichtet auf das Wort. Herr Bundesrat Schlumpf ist ebenfalls einverstanden.

Angenommen gemäss Antrag Kopp

Adopté selon la proposition Kopp

Art. 23, 24

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 25*Antrag der Kommission**Mehrheit*

Nach Entwurf des Bundesrates

Minderheit

(Akeret, Bremi, Eppenberger-Nesslau, Hofmann, Huggenberger, Lüchinger, Nebiker, Schüle, Zbinden)

Die Entscheide der Beschwerdeinstanz sind endgültig.

*Antrag Frei-Romanshorn**Abs. 1*

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Abs. 2 (neu)

Die Feststellung des Sachverhaltes bindet das Bundesgericht.

Antrag Muheim

Entscheide der Beschwerdeinstanz können von den am Beschwerdeverfahren beteiligten Parteien mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde . . .

Art. 25*Proposition de la commission**Majorité*

Selon le projet du Conseil fédéral

Minorité

(Akeret, Bremi, Eppenberger-Nesslau, Hofmann, Huggenberger, Lüchinger, Schüle, Nebiker, Zbinden)

Les prononcés de l'autorité de plainte sont définitifs.

*Proposition Frei-Romanshorn**Al. 1*

Adhésion à la décision du Conseil des Etats

Al. 2 (nouveau)

Le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés dans la décision.

Proposition Muheim

Les décisions de l'autorité de plainte peuvent être déférées par les parties à la procédure au Tribunal fédéral par un recours de droit administratif.

Koller Arnold, Berichterstatter: Artikel 25 regelt die wichtige Frage der Weiterziehung der Entscheide der unabhängigen Beschwerdeinstanz ans Bundesgericht. Der Bundesrat schlägt Ihnen in Übereinstimmung mit Artikel 98 des Organisationsgesetzes über die Bundesrechtspflege vor, dass Verfügungen der Beschwerdeinstanz mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde beim Bundesgericht angefochten werden können. In der Botschaft wird dazu bemerkt, dass Entscheide der Beschwerdeinstanz Feststellungsverfügungen im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 lit. b Verwaltungsverfahrensgesetz sein können, aber nicht notwendigerweise immer sein müssen. Wann die Erfordernisse einer Verfügung erfüllt seien, müsse letztlich die bundesgerichtliche Praxis weisen.

Der Ständerat wollte es nicht bei dieser eher unsicheren Rechtslage belassen und nahm einen Vorschlag an, wonach (alle) Entscheide der Beschwerdeinstanz mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht weiterziehbar sind. Damit wollte der Ständerat Hörern und Zuschauern die gleiche Weiterzugsmöglichkeit gewähren wie den Veranstalter. Er befürchtete, dass nach dem Vorschlag des Bundesrates die Empfänger schlechter gestellt wären als die Veranstalter.

In Ihrer vorberatenden Kommission wurde eingehend diskutiert, ob es angesichts der bekannten Überlastung des Bundesgerichtes, vor allem der staats- und verwaltungsrechtli-

chen Abteilungen, nicht richtiger wäre, die Beschwerdeinstanz endgültig entscheiden zu lassen, was zu einem entsprechenden Minderheitsantrag Akeret geführt hat. Schliesslich wurde darauf hingewiesen, dass nach der Lehrmeinung von Prof. Gygi, eines eminenten Kenners der Verwaltungsrechtspflege, jeder Entscheid darüber, ob eine Sendung Programmbestimmungen der Konzession verletze, eine Verfügung im Sinne des Verwaltungsverfahrensgesetzes sei. Nach gewalteter Diskussion entschied sich die Kommission mit 13 gegen 11 Stimmen für den ursprünglichen Antrag des Bundesrates.

Persönlich muss ich Ihnen sagen, dass wir damit, wie auch der knappe Kommissionsentscheid wohl zeigt, in dieser Sache den Stein des Weisen noch nicht gefunden haben. Ich verweise hier schon auf die Anträge Frei-Romanshorn und Muheim, die den Stein des Weisen dann wohl bringen werden.

Präsident: Herr Coutau verzichtet auf das Wort. Das Wort hat Herr Akeret zur Begründung des Minderheitsantrages.

Akeret, Sprecher der Minderheit: Als ich den Antrag des Ständerates, alle Entscheide der Beschwerdeinstanz an das Bundesgericht weiterzuziehen, zur Kenntnis nahm, war ich erstaunt, wie unbedenklich dem Bundesgericht eine neue Aufgabe überbunden werden soll. Obwohl es notorisch ist, dass das Bundesgericht, insbesondere seine öffentlich-verwaltungsrechtliche Abteilung, sehr stark belastet, ja hoffnungslos überlastet ist.

Wir sind also auf dem besten Wege, trotz allen guten Vorsätzen eine neue Sünde wider den Geist republikanischer Einfachheit zu begehen. Der Antrag ist, wie bereits betont worden ist, in der Kommission dann nicht durchgekommen. Ich gebe zu, dass es nicht unbedingt sympathisch ist, dass es nur eine einzige letzte Instanz geben soll. Ich bin daher Kollega Frei-Romanshorn dankbar, dass er eine Lösung gesucht hat; auch Herr Muheim geht in dieser Richtung. Jedenfalls darf das Bundesgericht mit diesem ganzen Fernsehram nicht zu stark belastet werden, zum Beispiel mit Beweisaufnahmen, Visionierungen, Studium der Sendeprotokolle usw. Selbst die Kommission Reck erklärt im Vorwort zum Schlussbericht dazu: «Würde die Beschwerdekommision zu einem unabhängigen Gremium mit Gerichtsfunktion, stellte sich für die Mitglieder der Instanz die Frage, ob sie angesichts der künftigen Arbeitsbelastung noch zur Verfügung stehen könnten.» Das sagt wirklich genug über die zeitliche Belastung solcher Fernsehüberprüfung.

Dem Einwand, dass der Rechtsstaat unvollkommen verwirklicht sei, wenn die einzige Beschwerdeinstanz die letzte Instanz darstelle, ist übrigens entgegenzuhalten, dass noch der Zivilrechtsweg über Artikel 28 ZGB betreffend Persönlichkeitschutz und Artikel 41 ff. betreffend Schadenersatz zur Verfügung steht, wenn sich jemand in seinen persönlichen oder geschäftlichen Verhältnissen betroffen fühlt. In diesen Fällen ist ein Weiterzug an das Bundesgericht ohne weiteres möglich, und dieser Weg wird auch, wie mir ein Zürcher Oberrichter unlängst versicherte, immer mehr beschritten. Es sei nur an die Ravioli-Affäre im «Kassensturz» und an die Schadenersatzansprüche eines Zürcher Reisebüros an die SRG erinnert.

Es widerstrebt mir im weiteren auch, diese unabhängige Beschwerdeinstanz zu einem eigentlichen Fernsehgericht auszubauen. Da müsste ich auch als Pressemann Vorbehalte anbringen. So war die Sache nicht gemeint, als ich vor 10 Jahren das erste Postulat in dieser Angelegenheit erreichte, das mit 107 Unterschriften eine Rekordzahl erreichte. Dieser Beschwerdeinstanz sollte man justizmässig kein allzu grosses Gewicht geben, sondern ihr in erster Linie eine vermittelnde, Ombudsmann-ähnliche, klärende und erzieherische Rolle zuweisen.

Aus diesen Gründen empfehle ich Ihnen, das Bundesgericht so wenig wie möglich mit diesen Fernsehangelegenheiten zu belasten und auf einen unnötigen rechtsstaatlichen Perfektionismus, an welchem unser Rechtsstaat zugrunde geht, zu verzichten.

Frei-Romanshorn: In Artikel 21 – von Ihnen soeben sanktioniert – wird umschrieben, was der Entscheid der Beschwerdeinstanz enthalten soll.

Der Bundesrat, der Ständerat und die Mehrheit der nationalrätlichen Kommission stellen sich übereinstimmend auf den Standpunkt, dass die Erkenntnisse der Beschwerdeinstanz nicht endgültig sein sollen. Demgegenüber – Sie haben es nun gehört – vertritt die Kommissionsminderheit die Meinung, ein Weiterzug mit Verwaltungsgerichtsbeschwerden an das Bundesgericht solle ausgeschlossen werden.

Deshalb möchte ich Ihnen beliebt machen, die Weiterzugsmöglichkeit an das Bundesgericht im Bundesbeschluss zu verankern. Es entspricht zweifellos nicht dem schweizerischen Rechtsempfinden, die Entscheidungsbefugnis im Verwaltungsrechtspflegeverfahren einer einzigen Instanz zu überbinden. Sicherlich darf es gerade auf dem Beschwerdesektor bezüglich Radio und Fernsehen nicht bei einer Erledigung in einer Instanz bleiben. Wir wissen alle, dass es bei diesen Verfahren vielfach um Beschwerdebeurteilungen geht, die stark gemütsgeleitet sind und oft nicht nur die Beteiligten, sondern auch weitere Kreise unserer Bevölkerung zu bewegen vermögen. Es ist also nicht nur von der rechtlichen Seite, sondern eben auch von der Sache her gesehen mehr als wünschenswert, dass Entscheide der Beschwerdeinstanz nicht unüberprüfbar bleiben, wenigstens bezüglich der Rechtsanwendung. Es kann alsdann nur wünschbar sein, wenn dem Bundesgericht Gelegenheit geboten wird, gleich wie auf anderen Rechtsgebieten, zu einer höchstrichterlichen Praxis zu kommen, was der einheitlichen Rechtsanwendung nur dienlich sein kann.

Der Bundesrat hat in Artikel 25 des Entwurfes festgehalten, dass Verfügungen der Beschwerdeinstanz anfechtbar sein sollen, während der Ständerat beschlossen hat, es soll von «Entscheiden der Beschwerdeinstanz» die Rede sein. Ich ersuche Sie, mit der Mehrheit meiner Fraktion, der Fassung des Ständerates den Vorzug zu geben.

Nehmen wir kurz zur Kenntnis, was unter «Verfügung» nach bundesgerichtlicher Praxis und auch nach der Rechtslehre zu verstehen ist: Sie sind individuelle, an einzelne für einen bestimmten Fall gerichtete Hoheitsakte, durch die bestimmte verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen in definitiver, rechtsverbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt werden.

Welchen Inhaltes eine Verfügung – gestützt auf Artikel 25 des Entwurfes – sein wird, ergibt sich nach Artikel 97 Bundesgesetz «Organisation über die Bundesrechtspflege» aus Artikel 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren. Dieser Hinweis ist hier unerlässlich; doch haben wir uns bei der Wahl zwischen den Worten «Verfügungen» und «Entscheiden» vor Augen zu halten, dass in Artikel 21 des Entwurfes, den wir soeben genehmigt haben, von «Entscheid» die Rede ist, worunter auch Feststellungsverfügungen im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 litera b Verwaltungsverfahrensgesetz fallen würden, was in der Botschaft richtigerweise festgehalten wird.

Nehmen wir zur Kenntnis, dass zwischen den Begriffen «Verfügung» und «Entscheid» an sich kein wesentlicher Unterschied besteht. Abgesehen vom Hinweis auf Artikel 21 des Entwurfes ist immerhin festzuhalten, dass das Wort «Entscheiden» der Umschreibung «Verfügungen» vorzuziehen ist, weil nach der gebräuchlichen Terminologie von einer Kollegialbehörde, wie die Beschwerdeinstanz sie darstellt, keine Verfügung, sondern ein Entscheid erwartet wird. Das Departement, das Amt bzw. der einzelne Amtsinhaber verfügen, aber nicht eine Kollegialbehörde. Auch dieses Moment rechtfertigt, hier von Entscheiden zu sprechen. Es kommt dazu, dass bei einer restriktiven Auslegung das Bundesgericht nur jene Entscheide als Verfügung betrachten könnte, welche eine Konzessionsverletzung feststellen.

Ich beantrage Ihnen des weiteren eine Ergänzung in Absatz 2 durch die Beifügung eines Satzes, der in Artikel 105 OG ebenfalls enthalten ist. Diese Formulierung hat folgenden

Wortlaut: «Die Feststellung des Sachverhaltes bindet das Bundesgericht.»

Mit dieser Ergänzung soll zum Ausdruck gebracht werden, dass das Bundesgericht die Beschwerde nur unter dem Gesichtspunkt der Rechtsanwendung zu prüfen hat, also nur als Rechtskontrollinstanz tätig sein soll, und zwar aufgrund des von der Vorinstanz ermittelten Sachverhaltes. Bei einer solchen Regelung wird man nicht sagen können – wie Herr Akeret das getan hat –, das Bundesgericht werde mit dieser zusätzlichen Kompetenz als Verwaltungsgerichts-Beschwerdeinstanz merklich belastet. Schliesslich ist kaum anzunehmen, dass die Zahl der Verwaltungsgerichtsbeschwerden gegenüber heute signifikant ansteigen wird. Der Bundesgerichtshof hatte bis heute zwei Beschwerden zu beurteilen. Es wird bei Schaffung des beantragten Absatzes 2 eine Spezialbestimmung gegenüber Artikel 105 OG geben.

Wenn es bei meiner vorgeschlagenen Lösung der reinen Rechtskontrolle des Bundesgerichtes bleiben soll, wird sicher der Beschwerdeinstanz grosses Vertrauen bezüglich der Abklärung und Feststellung des Sachverhaltes entgegengebracht. Dies lässt sich verantworten, nachdem in der Regel dem Entscheid bestimmte Sendungen, die stets festgehalten sind, zugrunde liegen. Ich verweise auf Artikel 20 des Entwurfes, der eine Bestimmung zur Sicherstellung von Beweismitteln gleichkommt. Ich ersuche Sie, meinen Anträgen zu entsprechen.

Muheim: In Artikel 25 des Beschlusses ist das Weiterzugsrecht für Beschwerdeentscheide an das Bundesgericht, und zwar in der Form der Verwaltungsgerichtsbeschwerde, vorgesehen. Es fehlt aber ein Hinweis darauf, wer zu dieser Beschwerde legitimiert sein soll. Artikel 103 des Organisationsgesetzes über die Bundesrechtspflege sagt, dass derjenige zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde legitimiert ist, der durch die angefochtene Verfügung berührt ist und ein Interesse an der Aufhebung oder Änderung hat. Es stellt sich daher die Frage: Ist ein Beschwerdeentscheid dieser Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen eine Verfügung im Sinne des Gesetzes?

Der Bundesrat hat offenbar dieser Schwierigkeit ausweichen wollen, indem er hier das Wort «Verfügung» verwendet anstelle von «Entscheid», wie es der Ständerat beschlossen hat. Was ist aber eine Verfügung? Ich möchte hier nicht eine wissenschaftliche Abhandlung geben wie Kollege Frei, ich möchte einfach auf Artikel 5 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren hinweisen. Wenn man diese Definition zu Rate zieht, ist völlig klar – das bestätigt auch der Bundesrat in der Botschaft –, dass eine Sendung von Radio oder Fernsehen keine Verfügung ist. Andererseits ist es fraglich, ob ein Beschwerdeentscheid dieser Beschwerdeinstanz eine Verfügung darstellt. Der Bundesrat ist sich dieser Schwierigkeit offenbar auch bewusst gewesen. Er hat auf Seite 16 der Botschaft zu Artikel 25 eine entsprechende Bemerkung angebracht, wobei er die Sache dann elegant gelöst hat. Er spricht zuerst von «Verfügung» und schreibt dann, was Verfügung sei, werde die Praxis zeigen.

Wenn Sie die bundesgerichtliche Praxis zu diesem Begriff «Verfügung» etwas näher ansehen, so ist das Bundesgericht sehr restriktiv. Im Lichte der Praxis des Bundesgerichtes könnte sich ergeben, dass im Falle der Gutheissung einer Beschwerde der Veranstalter zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde berechtigt wäre. Aber im Falle einer Abweisung einer Beanstandung hätte der Beschwerdeführer dieses Legitimationsrecht nicht, weil eben – nach bundesgerichtlicher Praxis – der Begriff der Verfügung nicht sicher erfüllt ist.

Ich möchte daher diese Zweifel ausräumen und zwecks Klarheit ausdrücklich im Beschluss festhalten, wer zum Weiterzug ans Bundesgericht legitimiert ist: nämlich die beteiligten Parteien, die am erstinstanzlichen Beschwerdeverfahren teilgenommen haben. Beide Parteien sind damit zweifelsfrei gleichgestellt. Ich möchte Ihnen daher die Ergänzung und Präzisierung dieser Legitimation zum Wei-

terzug beantragen. In Artikel 14 ist die Legitimation zur Beanstandung definiert. Es dient nur der Klarheit, wenn wir hier auch im Artikel 25 die Legitimation zum Weiterzug klar und deutlich umschreiben.

Ich möchte Ihnen daher die Annahme meines Antrages empfehlen.

M. Bonnard: Tout d'abord, notre groupe vous invite à rejeter la proposition de M. Akeret. En effet, il considère qu'une voie de recours est absolument indispensable. En ne prévoyant pas une telle voie de recours, nous nous écarterions de l'un des principes fondamentaux de notre Etat de droit. La proposition Frei-Romanshorn est d'une grande importance. Elle comporte deux volets. Tout d'abord, elle nous suggère d'adhérer à la décision du Conseil des Etats. Ceci signifie que, dans le texte allemand, le mot «Verfügung» serait remplacé par le mot «Entscheid». Ce simple remplacement d'un mot par un autre a une conséquence importante. Avec le mot «Verfügung», nous risquerions d'exclure le recours de droit administratif du plaignant dont la plainte a été rejetée. En tout cas, le Tribunal fédéral pourrait arriver à cette conclusion en s'inspirant de sa jurisprudence relative à l'article 5 de la loi sur la procédure administrative. En revanche, lorsque la plainte est admise, la SSR aurait le droit de recourir au Tribunal fédéral. Il y aurait donc une inégalité choquante entre le plaignant débouté, qui ne pourrait pas recourir, et la Société suisse de radiodiffusion condamnée, qui, elle, pourrait recourir. En remplaçant le mot «Verfügungen» par celui de «Entscheide», nous supprimons cette inégalité et nous ouvrons la voie du recours de droit administratif, aussi bien au plaignant débouté qu'à la SSR condamnée.

Il est vrai, qu'il reste une question, celle de la qualité pour recourir (Beschwerdelegitimation). Sur ce point, la proposition Muheim, qui précise quelles sont les parties autorisées à recourir, apporte la solution. Si nous n'apportons pas cette précision dans le texte législatif, nous risquons que le Tribunal fédéral, appliquant sa jurisprudence relativement étroite de la notion de «personne touchée», conteste la qualité pour recourir au plaignant dont la plainte a été déboutée et qui n'a pas été personnellement touché. On créerait alors à nouveau cette inégalité contre laquelle nous devons, je crois, nous élever. La proposition Muheim mérite donc d'être soutenue. A l'intention de la commission de rédaction, je dis qu'il faudra encore revoir la rédaction française.

Le deuxième volet de la proposition Frei présente un nouvel alinéa 2. Cet alinéa 2 introduit une innovation dans le recours de droit administratif. Dans le droit actuel, le Tribunal fédéral peut revoir librement les faits qui sont constatés dans une décision faisant l'objet d'un recours de droit administratif, lorsque cette décision a été rendue en première instance. Ceci résulte a contrario de l'article 105 de la loi d'organisation judiciaire. M. Frei propose une dérogation à cette règle. Le Tribunal fédéral serait lié par les faits constatés dans la décision de l'autorité de plainte et il ne pourrait examiner que les questions de droit. De l'avis du groupe libéral, cette proposition est judicieuse. Vous savez que le Tribunal fédéral est débordé d'affaires; il l'est, notamment, parce que dans plusieurs domaines en matière de recours de droit administratif, il peut, et même il doit, revoir les faits. Cela l'oblige à de fastidieuses recherches, assez souvent même, à des déplacements pour procéder à des inspections locales, voire à des auditions. Il y perd un temps précieux qui serait mieux utilisé pour examiner plus à fond et plus tranquillement les questions de droit. A notre avis, la révision de la loi d'organisation judiciaire, qui est en cours, devrait aller dans ce sens. La proposition de M. Frei-Romanshorn a le grand mérite de montrer la voie. Je vous recommande donc de l'accepter, d'autant plus que, dans les affaires dont il est question ici, l'état de fait n'est pas compliqué à établir, car il est constitué essentiellement par les enregistrements. En bref, nous vous recommandons de rejeter la proposition Akeret, d'approuver la proposition Muheim et celle de M. Frei-Romanshorn.

Mme Aubry: Il arrive que dans les partis on ne soit pas d'accord. Ce sera le cas, tout à l'heure, par la présentation de la proposition de M. Lüchinger. Cependant, je voudrais soulever un point. Il est normal, autant qu'indispensable, de suivre la proposition Frei-Romanshorn et par là même celle de M. Muheim. En effet, une porte doit restée ouverte, et même si l'on dit que le Tribunal fédéral est surchargé, le recours doit encore être possible pour qui n'acceptera pas le jugement de cette future autorité indépendante de plainte. Le citoyen ou le groupe qui se sent lésé doit avoir cette ultime possibilité de recours. Tout à l'heure, nous avons parlé de la plainte déposée en octobre 1980 par la Fédération romande des téléspectateurs et auditeurs, au sujet d'une émission de la Télévision romande. Nous avions eu le courage d'aller jusqu'au bout et le jugement du Tribunal fédéral fait aujourd'hui jurisprudence. A notre connaissance, c'est l'unique cas, mais il est indispensable.

C'est pourquoi je vous demande de ne pas fermer cette porte, de ne pas suivre la proposition Akeret – ce n'est pas un manque de confiance, je le répète, en cette future commission indépendante de plainte –, car chaque citoyen a le droit en justice de recourir auprès d'un organe suprême qui s'avère être, chez nous, le Tribunal fédéral. C'est pourquoi je soutiens les propositions Muheim et Frei-Romanshorn.

Lüchinger: Ich unterstütze den Antrag von Herrn Akeret. In den letzten Jahren und Jahrzehnten haben wir immer mehr Entscheidungsaufgaben dem Bundesgericht aufgeladen. Das Resultat ist die chronische Überlastung des Bundesgerichtes, und dass es immer häufiger ohne mündliche Behandlungen summarisch entscheidet und seine Urteile nur ganz summarisch begründet, was dann beim Recht suchenden das Vertrauen erschüttert. Ich habe neulich einen solchen Bundesgerichtsentscheid mit ganz wenigen Seiten in einem für meinen Klienten ausserordentlich einschneidenden Fall erhalten. Ich begreife einen solchen recht suchenden Bürger, wenn er so sein Vertrauen in unser höchstes Gericht verliert.

Eine weitere Konsequenz ist, dass wir mehr und mehr Bundesrichter brauchen. Ich erinnere daran, wie uns vor ein bis zwei Jahren der Antrag gestellt wurde, die Zahl der Bundesrichter aufzustocken. Nach meiner Erinnerung haben wir das nur teilweise getan und fanden, das Bundesgericht solle jetzt zuerst dafür sorgen, wie es sich besser organisieren kann. Man müsse das OG abändern, die Kompetenzen etwas begrenzen. Wir unternehmen heute wieder genau das Gegenteil. Wir laden dem Bundesgericht wieder mehr auf, und dem stelle ich mich einfach entgegen. Bei diesen Programmfragen Radio und Fernsehen geht es eigentlich um Ermessensentscheide, nicht um typisch juristische Fragen, die unbedingt in Lausanne entschieden werden müssen. Solche Programmfragen gehen für den einzelnen Beschwerdeführer nicht ans Lebendige. So einschneidend sind diese Fragen auch nicht, dass wir ihm noch den Weg nach Lausanne öffnen müssen. Ich warne einfach vor einer Perfektionierung unseres Justizapparates und unserer Rechtsmittel. Am Schluss ist auch dem Recht suchenden nicht geholfen, wenn wir die Rechtsmittel so sehr vermehren, dass er sich damit gar nicht mehr zurechtfindet.

Koller Arnold, Berichterstatter: Zunächst zum Minderheitsantrag Akeret, der auch von Herrn Lüchinger unterstützt worden ist. Ich habe für diese Argumentation insofern Verständnis, als mehr als bekannt ist, dass die staats- und verwaltungsrechtlichen Abteilungen des Bundesgerichtes in der Tat fast hoffnungslos überlastet sind. Andererseits scheint es mir doch sehr fragwürdig, wenn wir im gleichen Zug, da wir das Beschwerdewesen bei Radio und Fernsehen rechtsstaatlich verbessern, den Rechtsweg amputieren. Wir dürfen nicht vergessen, wenn der Bundesrat auch kompetente Mitglieder in diese unabhängige Beschwerdeinstanz wählen wird, bleiben das doch alles auch nur Menschen. Gegen Entscheide eidgenössischer Behörden besteht bekanntlich auch das Rechtsmittel der staatsrecht-

lichen Beschwerde nicht. Auch aus diesem Grund scheint es mir wichtig zu sein, dass wir die Möglichkeit der verwaltungsgerichtlichen Beschwerde offenhalten; denn wie gerade das berühmte Bundesgerichtsurteil vom Oktober 1980 zeigt, ist auf diesem Gebiet die Einordnung in unser allgemeines Verfassungsrecht, also etwa das ungeschriebene Recht der Meinungs- und Informationsfreiheit, das Prinzip der Verhältnismässigkeit usw., ganz wichtig; das ist nur auf diesem Rechtsmittelwege möglich.

Herr Akeret hat weiter gesagt, wir hätten daneben nach wie vor zivilrechtliche und strafrechtliche Mittel. Das stimmt zweifellos. Wenn jemand durch eine Fernseh- oder Radio-sendung in seinen Persönlichkeitsrechten verletzt wird, dann bleiben die zivilrechtlichen Rechtsmittel vorbehalten, und wenn Straftatbestände gesetzt werden, auch die strafrechtlichen Rechtsbehelfe. Aber diese verfolgen einen ganz anderen Zweck: Entweder geht es um den Schutz strafrechtlich geschützter Rechtsgüter oder um den Schutz einzelner. Hier aber geht es allein darum, sicherzustellen, dass die Veranstalter die Programmvorschriften, die Konzession einhalten; also um eine rein verwaltungsrechtliche Zwecksetzung. Deshalb muss ich Ihnen mit der Mehrheit der Kommission empfehlen, diesen Minderheitsantrag abzulehnen. Das generelle Problem der Überlastung des Bundesgerichtes müssen wir allgemein lösen, dann nämlich, wenn wir das OG revidieren, das jetzt in Vernehmlassung ist.

Nun noch zum Mehrheitsantrag. Damit ich meine Pflicht als Berichterstatter erfülle, vor allem auch gegenüber dem Bundesrat, wiederhole ich noch einmal, dass die Kommission mit 13 zu 11 Stimmen beschlossen hat, dem Bundesrat zuzustimmen. Persönlich kann ich das allerdings nicht, und ich nehme mir daher die Freiheit, Ihnen zu empfehlen (persönlich), die Anträge Muheim und Frei zu unterstützen, und zwar aus folgenden Gründen:

Ich habe nach der Kommissionssitzung die bisherige Praxis des Bundesgerichtes analysiert. Ich möchte hier nicht alle Details ausbreiten, aber zusammenfassend lautet der Befund wie folgt: Nach der bisherigen Praxis sind die Veranstalter – bisher war es immer die SRG – befugt, Verwaltungsgerichtsbeschwerde ans Bundesgericht zu führen gegen einen Entscheid der Kommission Reck bzw. des EVED, der eine Verletzung der Konzession festgestellt hat. Demgegenüber ist ein Privater zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde nicht befugt, wenn das EVED entschieden hat, die Konzession sei nicht verletzt, weil das keine Verfügung im Rechtssinn sei. Diese bundesgerichtliche Praxis führt im Effekt somit zu einer sehr störenden Ungleichbehandlung der «Parteien», nämlich zu einer Bevorzugung der Veranstalter gegenüber den privaten Beschwerdeführern. Rechtsstaatlich befriedigt nur eine Lösung, bei der beide Parteien gleichlange Spiesse haben. Genau das können wir durch die Annahme der Anträge Muheim und Frei erreichen. Der Antrag Muheim bewirkt nämlich in Verbindung mit dem Antrag Frei folgendes: Einmal verleihen wir damit die Lehrmeinung von Professor Gygi, wonach alle Entscheide der Beschwerdeinstanz Verfügungen im Sinne von Artikel 5 des Verwaltungsverfahrensgesetzes seien, gleichsam Gesetzeskraft und erreichen damit die erwünschte Gleichbehandlung der Parteien. Zudem wird durch den Antrag Muheim ganz klar bestimmt, wer zur Beschwerde legitimiert ist: eben beide Parteien, sowohl die Veranstalter wie die privaten Beschwerdeführer. Man hätte sagen können, das ergebe sich schon aus Artikel 103 OG Litera a und c, aber ich glaube, es ist noch besser, wenn wir es hier ganz klar festhalten.

Weiter bringt der Antrag Frei den grossen Vorteil, dass wir den von Herrn Akeret und von Herrn Lüchinger vorgetragenen Bedenken betreffend der Überlastung des Bundesgerichtes zu einem wesentlichen Teil doch Rechnung tragen können, indem das Bundesgericht zur Sachverhaltsfeststellung nichts mehr zu sagen hat und eine reine Rechtsüberprüfung vornehmen muss. Das bringt zweifellos eine bedeutsame Entlastung des Bundesgerichtes. Rein persönlich empfehle ich Ihnen daher, diesen beiden Anträgen zuzustimmen.

M. Coutau, rapporteur: Nous n'avons traité, au sein de la commission, que la proposition Akeret qui concerne donc l'impossibilité de faire recours contre les décisions de l'autorité de plainte. Nous avons longuement examiné cette question et nous sommes parvenus à la conclusion, par 13 voix contre 11, que malgré la surcharge du Tribunal fédéral, notamment en ce qui concerne les recours de droit administratif, il était nécessaire d'ouvrir la voie aux recours contre les décisions de l'autorité de plainte. Je ne reviens pas sur toute l'argumentation que le président de la commission vient de développer devant vous, mais j'attire simplement votre attention sur un point: il y a en quelque sorte un fait nouveau que nous devons prendre en considération, à savoir que dorénavant l'autorité est indépendante. Il est vraisemblable que cette indépendance formelle, juridiquement reconnue, donne les coudées plus franches à cette autorité de plainte. Il est par conséquent d'autant plus nécessaire que la voie du recours de droit administratif au Tribunal fédéral soit ouverte.

En ce qui concerne les deux autres propositions, si vous lisez le dépliant, vous trouverez à l'article 25, sous la décision du Conseil des Etats: «Ne concerne que le texte allemand.» En réalité, c'est faire assez bon marché d'un débat de fond considérable qui concerne aussi bien le texte français que le texte allemand. Il s'agit de savoir si l'on s'en tient à ce qu'on appelle en allemand les «Verfügung» de l'autorité de plainte ou bien si on admet que les «Entscheide» de l'autorité de plainte sont déterminantes. Selon que l'on prend l'un ou l'autre des termes, la légitimité pour recourir n'est pas la même.

Dans le premier cas, on ne peut recourir que si l'on est directement touché par une émission et il est évident qu'un certain nombre d'émissions peuvent soulever des critiques, peuvent provoquer une plainte, sans que celui qui lance la plainte se sente directement touché. Cette plainte n'en est pas moins légitime. Dans cette hypothèse, au cas où l'autorité de plainte n'admettrait pas la plainte, l'intéressé ne pourrait pas recourir au Tribunal fédéral.

Il y a là quelque chose de choquant, puisque dans tous les cas, la SSR ou les autres organes de production des émissions, que la décision de l'autorité de plainte soit positive ou qu'elle soit négative, pourraient déposer un recours de droit administratif au Tribunal fédéral. La proposition que nous font MM. Frei-Romanshorn et Muheim se combinent à l'alinéa 1 et mettent toutes les parties, quels que soient leurs intérêts, à armes égales en leur conférant la légitimation de recourir au Tribunal fédéral.

Nous n'avons pas pris position sur cette question en commission, je ne peux pas vous donner par conséquent l'avis de la commission. Je vous recommande, à titre personnel, d'approuver cette modification de l'alinéa 1.

En ce qui concerne l'alinéa 2, la proposition de M. Frei, vous invite à ne pas permettre au Tribunal fédéral de revenir sur l'analyse des faits. Je crois que cela va dans le sens d'un certain allègement du travail du Tribunal fédéral et je vous propose également de soutenir cet amendement.

Bundesrat Schlumpf: Es wird nicht mehr ganz einfach sein – vor allem für Nichtjuristen –, sich da noch zurechtzufinden. Ich will versuchen, das Problem einfach zu fassen. Um was geht es?

Wir haben mit diesem Bundesbeschluss eine unabhängige Beschwerdeinstanz. Soll diese endgültig entscheiden können? Dann ist der Fall erledigt. Das wäre der Antrag Akeret. Oder soll eine Weiterzugsmöglichkeit geschaffen werden, und wenn ja, unter welchen Voraussetzungen? Der Bundesrat war und ist der Meinung, es solle nicht ein endgültiger Entscheid der Kommission Reck sein. Es solle eine Weiterzugsmöglichkeit bestehen. Diese aber solle analog dem gestaltet werden, was unser Recht bereits kennt. Es soll also eine Kongruenz geschaffen werden zu den bestehenden Verfahrensordnungen. Das bestehende Recht sagt, dass mit Verwaltungsgerichtsbeschwerde – um eine solche geht es – Entscheide an das Bundesgericht weitergezogen werden können, die Verfügungscharakter haben. (Verfügung-

gen: OG 97, 98.) Was im konkreten Fall eine Verfügung ist, kann man nicht in einem Gesetz festsetzen; das ist im Verwaltungsverfahrensgesetz Artikel 5 umschrieben.

Wer kann weiterziehen? Nach dem Antrag Muheim jedermann, der am erstinstanzlichen Verfahren beteiligt ist, nicht nur derjenige, der von einer Verfügung betroffen ist. Das ist im OG im Artikel 103 Litera a bereits geregelt. Der Bundesrat ist der Meinung, man solle auch hier eine Weiterzugsmöglichkeit schaffen, die sich in die bestehenden Verfahrensnormen für verwaltungsgerichtliche Beschwerden integriert. Wenn wir darüber hinausgehen und sagen: jedermann, der beim erstinstanzlichen Verfahren beteiligt ist, ob betroffen oder nicht, kann weiterziehen, dann schaffen wir etwas völlig Neues, das ich als Popular-Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht bezeichnen möchte. Eine solche Popular-Verwaltungsgerichtsbeschwerde kennen wir in unserem Recht nicht.

Nun zum Antrag Frei. Absatz 2: Einverstanden. Das ist eine Einschränkung der Aufgabe des Bundesgerichtes: nur Rechtskontrolle. Damit können wir die Belastung des Bundesgerichtes einschränken. Bei Absatz 1 aber halte ich am Antrag des Bundesrates fest, wonach nur Verfügungen weitergezogen werden können.

Zum Antrag Muheim habe ich mich bereits geäußert. Ich möchte es bei der Beschwerdelegitimation belassen, wie sie in Artikel 103 OG generell geregelt ist.

Zusammenfassend: Wir halten am Antrag des Bundesrates fest, sind aber mit der Ergänzung von Absatz 2 nach Antrag Frei einverstanden.

Präsident: Wir bereinigen den Artikel 25. Es sind, wie Ihnen Herr Bundesrat Schlumpf dargelegt hat, vier Entscheide zu treffen. Bei der ersten Abstimmung geht es um die Frage «Verfügung» oder «Entscheide». Bei der zweiten Abstimmung geht es darum, ob die Anfechtbarkeit vorzusehen sei oder nicht. Bei der dritten Abstimmung haben wir uns zu entscheiden über die Legitimation zum Weiterzug. Bei der vierten Abstimmung schliesslich ist darüber zu befinden, ob das Bundesgericht an die Tatsachenfeststellung gebunden sei oder nicht.

Verfügung oder Entscheid
(La décision ne concerne que le texte allemand)

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	Minderheit
Für den Antrag Frei-Romanshorn	Offensichtliche Mehrheit

Anfechtbarer oder endgültiger Entscheid
Décision définitive ou pouvant être déférée

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	Offensichtliche Mehrheit
Für den Antrag der Minderheit	Minderheit

Legitimation – Légitimation

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Muheim	Offensichtliche Mehrheit
-----------------------	--------------------------

Bindung des Bundesgerichts

Le Tribunal fédéral est lié par les faits constatés

Abstimmung – Vote

Für den Antrag Frei-Romanshorn	Offensichtliche Mehrheit
--------------------------------	--------------------------

Präsident: Damit ist Artikel 25 bereinigt.

Art. 26

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Art. 27

Antrag der Kommission

Mehrheit

... des Departements für die Dauer dieses Beschlusses um drei Etatstellen erhöht.

Minderheit

(Schüle, Aubry, Bacciarini, Bremi, Coutau, Eppenberger-Nessler, Flubacher, Lüchinger, Nebiker)

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Art. 27

Proposition de la commission

Majorité

... de trois unités pendant la durée de validité du présent arrêté. Ces trois postes...

Minorité

(Schüle, Aubry, Bacciarini, Bremi, Coutau, Eppenberger-Nessler, Flubacher, Lüchinger, Nebiker)

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Schüle, Sprecher der Minderheit: Wir begeben uns jetzt auf einen Nebenkriegsschauplatz, aber auch dort werden ab und zu wichtige Entscheide getroffen.

Unsere Minderheit stellt den Antrag, den Artikel 27 zu streichen, weil wir keine Ausnahme vom Personalstopp wollen. Es geht hier nicht so sehr um diese drei beantragten Etatstellen, es geht um das Prinzip und um das Präjudiz, das mit dem Mehrheitsantrag geschaffen würde. Die Begrenzung des Personalbestandes in der Bundesverwaltung stellte 1974 die parlamentarische Antwort auf ein wachsendes Unbehagen dar, das durch das permanente und rasche Anwachsen der Verwaltung entstanden ist. Die Stellenplafonierung erwies sich in der Folge als wirksames Mittel, um diesem Wachstum der Verwaltung entgegenzutreten. Immer wieder hat der Bundesrat versucht, das Prinzip der Stellenplafonierung zu durchbrechen. Stets haben aber beide Räte solche Versuche zurückgewiesen. Nirgends konnten die personellen Probleme einer Verwaltungsstelle deswegen nicht gelöst werden. Die Funktionsfähigkeit unserer Verwaltung blieb durchwegs gewahrt. Im zur Diskussion stehenden Fall hat das Departement auf den wachsenden Arbeitsanfall in den Bereichen Energie, Verkehr und Medien hingewiesen. Die Personalsituation im Departement erlaube es nicht, die benötigten ganzen drei Stellen aus eigenen Mitteln freizustellen. Es ist durchaus zuzugeben, dass das Departement Schlumpf Gebiete zu bearbeiten hat, die an Bedeutung gewinnen. Es gehört aber zu den Führungsaufgaben des Bundesrates, einem unterschiedlichen Aufgabenwachstum der Departemente durch entsprechende Stellenverschiebungen zwischen den Departementen Rechnung zu tragen. Zudem handelt es sich bei der Beschwerdeinstanz ja nur teilweise um eine neue Aufgabe. Schon jetzt ist das Sekretariat von der Verwaltung betreut worden mit einem entsprechenden verwaltungswirtschaftlichen Personaleinsatz zugunsten der Kommission Reck.

Die Notwendigkeit, Artikel 27 abzulehnen, ergibt sich auch aus der von unserem Rat bereits beschlossenen gesetzlichen Verankerung der Stellenplafonierung. Nach unseren eigenen Beschlüssen können keine punktuellen Änderungen der Etatsstellen mehr vorgenommen werden.

Der Nationalrat hat in diesem Gesetzesentwurf eine Bestandserhöhung nur für jenen Fall vorgesehen, «wenn der Stellenbedarf nicht durch Massnahmen der Rationalisierung, durch den Abbau bestehender Aufgaben oder auf dem Weg der Stellenverschiebung innerhalb der Verwaltungseinheiten aller Stufen oder zwischen den Departementen gedeckt werden kann». (So unser eigener Beschluss.) Das Geschäft Stellenplafonierung liegt zwar zurzeit noch beim Ständerat, aber wir sollten uns in diesem konkreten Fall an unseren eigenen Beschlüssen orientieren. Ein allfälliger Entscheid,

hier punktuell drei zusätzliche Stellen zu bewilligen, würde jedenfalls in Widerspruch stehen zu unserem eigenen Konzept der Stellenplafonierung. Es kommt hinzu, dass der vom Bundesrat vorgeschlagene Artikel 27 in Widerspruch zu seinen eigenen Regierungsrichtlinien steht, wo er klar festgehalten hat: «Der Bundesrat hält am Personalstopp fest.»

Schliesslich hat auch die Finanzdelegation in ihrem Bericht an das Parlament darauf hingewiesen, dass sich die Geschäftsprüfungs- und Finanzkommissionen darauf geeinigt haben, Personalfragen künftig einmal im Jahr (mit dem Voranschlag zusammen) vom Parlament beurteilen und entscheiden zu lassen.

Aus diesen Gründen bitte ich Sie, dem Antrag der Minderheit zu folgen, der überdies mit dem Beschluss des Ständerates übereinstimmt.

Koller Arnold, Berichterstatter: Ich kann mich kurz fassen; die Meinungen sind sowieso gemacht. Die Kommission empfiehlt Ihnen mit 11 gegen 9 Stimmen, dem Antrag des Bundesrates zuzustimmen.

Es wurde vor allem geltend gemacht, man könne der Verwaltung nicht ständig neue Aufgaben übertragen, ohne ihr auch die personalmässigen Voraussetzungen für die Erfüllung solcher Aufgaben zu geben. Die Personalsituation im EVED und insbesondere im Generalsekretariat erlaube nicht, die drei benötigten Stellen aus eigenen Mitteln freizustellen. Alle Reserven seien ausgeschöpft. Ohne eine ausreichende personelle Dotierung der Beschwerdeinstanz bestehe auch Gefahr, dass die Entscheide zu spät gefällt würden; und solche Verzögerungen seien gerade auf dem Gebiete der Programmaufsicht sehr nachteilig. Aus diesen Gründen kam die Mehrheit der Kommission zum Antrag des Bundesrates.

Bundesrat **Schlumpf**: Es ist eigenartig: Wir bewegen uns in einem *circulus vitiosus*, wie bei anderen Geschäften auch. Herr Schüle sagt, man dürfe nicht im Einzelfall über eine Erhöhung des Personaletats befinden. Das Parlament hat aber schon wiederholt erklärt, das dürfe nicht generell getan werden, sondern nur konkret, wenn es um neue Aufgaben geht; es müsse nachgewiesen werden, dass eine neue Aufgabe eine Personalbestanderhöhung rechtfertige. Das bedeutet eigentlich, wenn man beides zusammenzunehmen versucht: überhaupt nie.

Beachten Sie die Situation, in die wir hineingeraten werden. Mit der Schaffung des Lokalrundfunkes werden die Aufgaben der Kommission Reck quantitativ ganz wesentlich zunehmen, weil dann neue «Lieferanten» von Beschwerden in Erscheinung treten werden. Wir sind dafür nicht instrumentiert.

Ich könnte mich damit trösten zu sagen: Es steht ja nirgends in diesem Bundesbeschluss, dass unser Departement diese juristischen Stellen zur Verfügung zu halten habe. Ich nehme an, mit dieser Interpretation Ihres Streichungsantrages – dann fällt Artikel 27 weg – seien Sie einverstanden. Wir schicken dann Herrn Reck in der Bundesverwaltung auf die Suche nach Möglichkeiten, wie Sie sich das vorstellen.

Ich kann Ihnen jedenfalls bestätigen: Der enge Mitarbeiterstab im Departement – es wurde darauf hingewiesen – würde es unter gar keinen Umständen erlauben, die notwendigen Stellen wegzugeben. Es sind nämlich insgesamt nur fünf oder sechs Etatstellen, die wir überhaupt zur Verfügung haben. Es gibt ja noch einige andere «kleinere» Aufgaben im Bereich der Medien, die wir im Departement mit diesen sechs Leuten zu bewältigen haben.

Ich muss Sie also bitten, dem Antrag des Bundesrates und der Kommissionsmehrheit zu folgen.

Abstimmung – Vote

Für den Antrag der Mehrheit	39 Stimmen
Für den Antrag der Minderheit	47 Stimmen

Art. 28, 29

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

Angenommen – Adopté

Gesamtabstimmung – Vote sur l'ensemble

Für Annahme des Beschlussentwurfes

70 Stimmen

Dagegen

15 Stimmen

An den Ständerat – Au Conseil des Etats

Schluss der Sitzung um 13.25 Uhr

La séance est levée à 13 h 25

Radio- und Fernsehen. Beschwerdeinstanz

Radio et télévision. Autorité d'examen des plaintes

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1983
Année	
Anno	
Band	II
Volume	
Volume	
Session	Frühjahrssession
Session	Session de printemps
Sessione	Sessione primaverile
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	14
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	81.043
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	17.03.1983 - 08:00
Date	
Data	
Seite	489-501
Page	
Pagina	
Ref. No	20 011 307

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.