

**Couchepin** François, chancelier de la Confédération: Le Conseil fédéral l'a dit dans son rapport écrit, deux principes doivent éclairer ce débat: le premier, c'est le principe de la liberté des médias; le second, ce sont les principes qui régissent la déontologie de la profession. Le Conseil fédéral peut avoir une influence sur le premier, il ne peut pas en avoir sur les seconds. Il déplore, avec l'interpellant, le fait que l'éthique ne soit pas toujours respectée comme nous le souhaiterions.

Mais dans un Etat qui respecte la liberté de la presse, c'est tout d'abord à la presse elle-même de déterminer les principes éthiques de la profession, et ça n'est pas à l'autorité gouvernementale de le faire. Le Conseil fédéral l'a également dit: il déplore profondément – et il considère comme graves – les indiscretions qui se sont produites. Il a dit comment il entendait lutter contre elles, d'une part, bien sûr en essayant de faire des enquêtes et de découvrir les auteurs – cela a marché quelquefois, mais pas souvent –, et, d'autre part et surtout, par une politique d'information ouverte et active qui est décrite de manière très précise dans le rapport écrit qui vous a été fourni.

A ce sujet, je voudrais dire, et nous allons reprendre dans un instant le débat sur la réforme du gouvernement et de l'administration, que le projet du Conseil fédéral contient, aux articles 10 et 11, des bases de cette information beaucoup plus ouverte, beaucoup plus dynamique qu'il souhaite pouvoir dispenser. Malheureusement, la commission de votre Conseil propose de biffer ces dispositions. Je compte sur votre appui pour que, précisément parce que c'est aussi un moyen de lutter contre les indiscretions, nous ayons les outils que nous vous demandons.

En ce qui concerne les problèmes d'accréditation, vous avez connaissance de l'ordonnance. Elle ne donne qu'un seul cas concret dans lequel le chancelier est autorisé à retirer l'accréditation: c'est le cas où un journaliste publie sciemment et intentionnellement une information confidentielle ou secrète qui lui a été communiquée comme information confidentielle ou secrète. Il est clair que la disposition est très restrictive, mais elle s'inscrit précisément dans l'esprit du respect de ces deux piliers: liberté de la presse, d'une part, et règles d'éthique de la profession, d'autre part.

C'est dans cet esprit-là que je crois qu'il ne s'impose pas de prendre des mesures au-delà de ce qui a été fait.

93.3662

**Postulat Reimann Maximilian  
Durchsetzung oder Revision  
von Artikel 11  
der Akkreditierungs-Verordnung  
Article 11  
de l'ordonnance sur l'accréditation.  
Application ou révision**

*Wortlaut des Postulates vom 17. Dezember 1993*

Die Verordnung vom 21. Dezember 1990 über die Akkreditierung von Journalisten sieht in Artikel 11 Massnahmen vor, die von der Bundeskanzlei gegen akkreditierte oder Zutrittsberechtigte Journalisten ergriffen werden können, die bewusst oder absichtlich in einem Medium vertrauliche oder geheime Informationen verbreiten.

Der Bundesrat wird ersucht, entweder diesen Artikel durchzusetzen und Verstösse zu ahnden oder die Verordnung im Sinne der gängigen Praxis zu revidieren.

*Texte du postulat du 17 décembre 1993*

L'ordonnance du 21 décembre 1990 sur l'accréditation des journalistes prévoit à l'article 11 des mesures que la Chancellerie fédérale peut prendre à l'encontre de journalistes accrédités ou titulaires d'une carte d'entrée qui auraient divulgué

sciemment ou intentionnellement dans un organe de presse des informations confidentielles ou secrètes.

Le Conseil fédéral est invité à faire en sorte que cet article soit appliqué et que les infractions soient sanctionnées, ou alors, à veiller à ce que l'ordonnance soit révisée dans le sens de la pratique actuelle.

*Mitunterzeichner – Cosignataires:* Allenspach, Aregger, Aubry, Baumberger, Berger, Bezzola, Binder, Bischof, Blatter, Blocher, Bonny, Borer Roland, Borradori, Bortoluzzi, Bühler Simeon, Cavadini Adriano, Chevallaz, Cincera, Daepf, Dettling, Dreher, Ducret, Engler, Epiney, Fehr, Fischer-Hägglingen, Fischer-Seengen, Frey Claude, Frey Walter, Fritsch Oscar, Früh, Giezendanner, Giger, Gobet, Graber, Hari, Hegetschweiler, Hess Otto, Jenni Peter, Keller Rudolf, Kern, Kühne, Leuba, Loeb François, Mamie, Mauch Rolf, Maurer, Meier Samuel, Miesch, Moser, Müller, Nebiker, Neuenschwander, Oehler, Philipona, Pidoux, Raggenbass, Rohrbasser, Ruckstuhl, Rutishauser, Rychen, Sandoz, Scherrer Jürg, Scherrer Werner, Schmied Walter, Schwab, Schweingruber, Seiler Hanspeter, Stalder, Stamm Luzi, Steffen, Steinemann, Stucky, Suter, Tschuppert Karl, Vetterli, Wittenwiler, Wyss Paul, Wyss William, Zölch (80)

*Schriftliche Begründung – Développement par écrit*

Der intensive Konkurrenzkampf im Medienbereich hat dazu geführt, dass Journalisten und Verlage zunehmend nach der Devise «Der Zweck heiligt die Mittel» zu neuen Informationen und «Primeurs» zu gelangen trachten. Davon betroffen ist auf nationaler Ebene nachgerade auch die Arbeit von Parlament, Bundesrat und Verwaltung. Zwei Beispiele aus der jüngsten Praxis mögen dies veranschaulichen:

– Am 22. Oktober 1993 publizierte ein Wochenmagazin Auszüge aus einem Vorentwurf des bundesrätlichen «Berichts über die Aussenpolitik der Schweiz in den neunziger Jahren».

– Am 21. November 1993 zitierte eine Sonntagszeitung gleich reihenweise aus Protokollen der nationalrätlichen Kommission für Rechtsfragen über die Beratung des Gleichstellungsgesetzes.

Diese Dokumente gelten als vertraulich; vergleiche dazu auch Artikel 25 Absatz 2 des Geschäftsreglements des Nationalrates, wo die Kommissionsberatungen expressis verbis als «vertraulich» gekennzeichnet sind. Akkreditierte und Zutrittsberechtigte Bundeshausjournalisten kennen diese Normen; die korrekten halten sich daran, ein paar wenige setzen sich hemmungslos darüber hinweg. Die Kluft zwischen jener überwiegenden Mehrheit von Medien, die sich korrekt ans Vertraulichkeitsprinzip halten, und jenen, die aus kommerziellen oder anderen Gründen bewusst bzw. absichtlich dagegen verstossen, vergrössert sich zusehends. Ja, erstere werden bei Tolerierung dieser largen Praxis geradezu ermuntert, die Akkreditierungs-Verordnung und insbesondere deren Artikel 11 künftig ebenfalls nicht mehr zu respektieren. Darunter wird, was das Parlament anbetrifft, zweifellos die seriöse parlamentarische Kommissionsarbeit leiden. Wenn keine Gewähr mehr besteht, dass Stellungnahmen und Abstimmungsverhalten eines einzelnen Kommissionsmitgliedes vertraulich bleiben, wird die Tendenz gefördert, die Kommissionsarbeit ins Plenum zu verlagern. Das kann nicht im Sinne der Effizienz parlamentarischer Tätigkeit sein.

Die Akkreditierungs-Verordnung gibt nun dem Bundesrat bzw. der Bundeskanzlei die Möglichkeit, Verstösse von fehlbaren Journalisten zu ahnden. Aus mir nicht bekannten Gründen ist Artikel 11 dieser Verordnung aber toter Buchstabe geblieben. Der Bundesrat wird deshalb aufgefordert, entweder dieser Verordnung Nachachtung zu verschaffen oder sie im Sinne der largen Praxis abzuändern. Es ist nicht einzusehen, warum Verstösse von ein paar wenigen Bundeshausjournalisten gegen klare Rechtsnormen ungeahndet bleiben. Schon gar nicht darf als Exkulpation in Betracht fallen, dass gewisse Leute innerhalb von Parlament oder Verwaltung an der Veröffentlichung von vertraulichen oder geheimen Informationen mitschuldig sind, indem sie willige Journalisten für sich einzuspannen versuchen. Die Anstiftung zur Veröffentlichung solcher Informationen ist ebenso verwerflich, kann aber nicht Gegenstand der Akkreditierungs-Verordnung sein.

*Schriftliche Stellungnahme des Bundesrates vom 30. Mai 1994*

*Rapport écrit du Conseil fédéral du 30 mai 1994*

In einem Staat, der sich zur Medienfreiheit bekennt, sie respektiert und befolgt, dürfen die Behörden Thema und Inhalt der von den Medien verbreiteten Informationen nicht festlegen. Gewiss können Indiskretionen die Arbeit der Behörden behindern, und sie verhindern oftmals eine offene, koordinierte Information der Öffentlichkeit. In solchen Fällen können sie, weit davon entfernt, den legitimen Informationsbedürfnissen der Bürgerinnen und Bürger zu genügen, die Wirklichkeit entstellen und die Öffentlichkeit verunsichern.

Heutzutage geben sich die Journalisten nicht mehr damit zufrieden, diejenigen Informationen weiterzugeben, die ihnen die Behörden liefern wollen, sondern sie sind aufgrund von Recherchen und Nachforschungen in der Lage, ihren Lesern, Hörern oder Fernsehzuschauern diejenigen Informationen zu geben, denen sie ein öffentliches Interesse zuschreiben. In einer Informationsgesellschaft wie der unsrigen haben die Behörden das Informationsmonopol und die Macht, darüber zu entscheiden, welche Informationen der Öffentlichkeit zur Kenntnis gebracht werden sollen, verloren.

Aufgrund dieser Sachlage haben die Journalisten mehr Verantwortung zu tragen, und es ist deshalb sehr wichtig, dass sie sich an die berufsethischen Regeln halten – Regeln, die der Presserat des Schweizer Verbandes der Journalistinnen und Journalisten folgendermassen umreisst: «Die Veröffentlichung geheimer oder vertraulicher Sachverhalte sollte nur stattfinden, wenn das Thema von öffentlicher Relevanz ist, aus guten Gründen sofort und nicht erst viel später publik werden soll, nicht bloss eine kurze Sperrfrist missachtet wird, die Information nicht durch Methoden wie Bestechung, Erpressung, Wanzen, Einbruch oder Diebstahl erworben wurde und keine äusserst wichtigen Interessen (z. B. schützenswerte Persönlichkeitsrechte, Geheimnisse der militärischen Landesverteidigung) tangiert sind.»

Die Tatsache, dass diese Regeln nicht immer mit der gewünschten Strenge befolgt werden, rechtfertigt Sanktionen gegen die Journalisten noch keineswegs. Vielmehr ist es Sache der Behörden, sich weiterhin und verstärkt darum zu bemühen, Indiskretionen und ihre negativen Folgen zu verhindern. Es geht in erster Linie darum, eine offene, aktive und koordinierte Informationspolitik zu betreiben, aber auch um eine verstärkte Disziplin sowie die strikte Befolgung der Vertraulichkeitsregeln mit Sanktionen bei Zuwiderhandlungen. Es kann unter keinen Umständen hingenommen werden, dass dem Berufsgeheimnis unterstellte Personen den Medien Informationen oder vertrauliche Dokumente mit der Absicht zukommen lassen, eine politische Vorlage zu fördern oder zu torpedieren.

Die Verordnung der Bundeskanzlei vom 21. Dezember 1990 über die Akkreditierung von Journalisten ist eine Verwaltungsverordnung. Der in Artikel 11 erwähnte Entzug der Akkreditierung bzw. des Zutrittsausweises bedeutet nur den Verlust der in Artikel 9 für akkreditierte Journalisten vorgesehenen Rechte. Trotz einer solchen Sanktion hätte ein Journalist aber weiterhin Zugang zu den Informationen aus dem Bundeshaus und den Informationsräumen des Bundeshauses. Denn wie Artikel 3 der Akkreditierungs-Verordnung festlegt, steht dieses Recht allen Journalisten zu, die für ein schweizerisches Medium berichten, unabhängig davon, ob sie akkreditiert sind oder über einen Zutrittsausweis verfügen.

In der Akkreditierungs-Verordnung heisst es wörtlich: «Verbreitet ein akkreditierter oder ein zutrittsberechtigter Journalist vertrauliche oder geheime Informationen, welche ihm gegenüber als solche gekennzeichnet wurden, bewusst und absichtlich in einem Medium, so kann ihm die Bundeskanzlei die Akkreditierung bzw. den Zutritts-Ausweis entziehen.» Dies bedeutet, dass seitens der Journalisten nur dann ein zu ahnender Verstoss gegen die Verordnung vorliegt, wenn sie eine ihnen gegenüber ausdrücklich als vertraulich oder geheimzuhaltende Information weiterverbreitet haben. In den vom Postulanten erwähnten Beispielen (ausserpolitischer Bericht des Bundesrates und ein Kommissionsprotokoll) wie

auch in den meisten andern Fällen von Indiskretionen muss jedoch davon ausgegangen werden, dass die Information bewusst und gezielt Journalisten zugespielt worden sind, damit diese auch davon Gebrauch machen würden. Wäre dies nicht der Fall, müssten gerade die Personen, welche die vertraulichen Informationen weitergeleitet und als «nicht zur Weiterverbreitung bestimmt» deklariert haben, einen Vertrauensbruch der Journalisten feststellen und allenfalls die Ahndung des Verstosses gemäss Artikel 11 der Akkreditierungs-Verordnung verlangen. Denn sonst dürften Journalisten nur offiziell abgegebene Informationen verwenden, weil sie anderenfalls den Entzug der Akkreditierung oder des Zutritts-Ausweises riskieren würden. Dies wäre nicht mit der von unserer Verfassung sanktionierten Pressefreiheit in Einklang zu bringen und würde dem juristischen Stellenwert der Akkreditierungs-Verordnung widersprechen.

*Schriftliche Erklärung des Bundesrates*

*Déclaration écrite du Conseil fédéral*

Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen.

**Reimann Maximilian:** Gerne gebe ich Ihnen zu meinem Vorstoss vom 17. Dezember 1993 noch ein paar Bemerkungen ab.

Ich erinnere daran, dass mein Postulat von immerhin 80 Kolleginnen und Kollegen dieses Rates mitunterzeichnet worden ist. Der Bundesrat beantragt, das Postulat abzulehnen, zum Teil mit fadenscheinigen Argumenten. Ich halte deshalb am Postulat fest und bitte Sie um Ihre Zustimmung zur Überweisung.

Was habe ich denn mit diesem Vorstoss wirklich angebeht? Wenn man gewissen Kommentatoren Glauben schenken möchte, würde es sich um einen klassischen Angriff auf die Pressefreiheit handeln. Dem ist nun bei Gott nicht so! Ich habe lediglich verlangt, dass der Bundesrat den Artikel 11 der Akkreditierungs-Verordnung, die die Zulassung von Journalisten ins Bundeshaus regelt, entweder anwendet oder ihn der gängigen Praxis anpasst, das heisst aufhebt; nicht mehr und nicht weniger! Das ist kein Angriff auf die Pressefreiheit, keine Zensur, das sind keine unmittelbaren Sanktionen, nichts dergleichen. Der Bundesrat soll lediglich eine von ihm einmal angeordnete Norm durchsetzen oder – wenn er sie für überholt hält – abändern bzw. aufheben. Was ich will, sind klare Verhältnisse.

Auch für mich ist die Pressefreiheit ein sehr hohes Rechtsgut, das niemals ohne Not angetastet oder verwässert werden soll. Aber die Pressefreiheit – Sie haben es vorhin auch von Kollege Moser zu hören bekommen – hat ihre Schranken, muss in einem Rechtsstaat auf andere Rechtsgüter Rücksicht nehmen: auf den Schutz der Persönlichkeit oder auf das Amtsgeheimnis. Letzteres hat seinen Niederschlag unter anderem auch in Artikel 11 der Akkreditierungs-Verordnung gefunden.

Der Bundesrat huldigt aber einmal mehr einem Laisser-faire. Er beklagt wohl mit Betroffenheit die ständigen Übertretungen und Indiskretionen, vor allem dann, wenn er selber betroffen ist. Jüngste Beispiele: Bundesrat Cotti bei seiner vorzeitig publik gewordenen KSZE-Türkei-Mission, Bundesrat Koller beim vorzeitigen Verrat der Ermittlungen gegen algerische Terroristen oder unsere Aussenpolitische Kommission am Vortag des Beginns der bilateralen Verhandlungen mit der Europäischen Union. Die Beispiele könnten beliebig verlängert werden.

Die Akkreditierungs-Verordnung enthält eine Handhabe bei Verstössen gegen das Amtsgeheimnis bzw. gegen das Vertraulichkeitsprinzip, sofern es sich um akkreditierte Medienschaffende handelt, die in diesem Haus – zu Recht – Privilegien geniessen, aber damit auch Pflichten auf sich nehmen. Ich habe nichts dagegen, wenn besagter Artikel 11 aufgehoben wird. Ich sage das klipp und klar. Dann hätten wir klare Verhältnisse. Aber ich habe etwas dagegen, wenn man Normen aufstellt, an die man sich nach Gutdünken halten oder nicht halten kann. Das versteht die Bürgerin, versteht der Bürger nicht. Auch sie sind gehalten, ihre Busse zu bezahlen, wenn sie gegen eine Verordnung, beispielsweise im Strassenverkehr, verstossen. Also soll der Bundesrat doch den Mut ha-

ben, eine Verordnung zu ändern, wenn er sie als überholt betrachtet. Er beschreitet aber einmal mehr den Weg des geringsten Widerstandes: Er tut nichts. Das hat mich enttäuscht. Deshalb bitte ich die Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner meines Postulates: Stimmen Sie der Überweisung zu! Der Bundesrat soll auch in einer heiklen medienpolitischen Frage Farbe bekennen.

**Couchepin** François, chancelier de la Confédération: Je suis heureux que, dans ce problème, le principe de la liberté de la presse ne soit pas mis en cause.

Vous dites, Monsieur Reimann Maximilian, que ce que vous voulez obtenir, c'est l'application de l'article 11 de l'ordonnance sur l'accréditation: nous le voulons aussi. Mais je vous rappelle, je vous le disais tout à l'heure, que je ne peux retirer la carte de journaliste qu'à quelqu'un qui a sciemment et intentionnellement publié une information qui lui avait été livrée comme une information secrète ou confidentielle.

Il faut replacer les rôles à leur bonne place. Si quelqu'un vient me dire: «J'ai dit, sous le sceau du secret, à tel journaliste telle chose, et il a violé le secret que je lui avais demandé de tenir», ce jour-là, je peux appliquer l'article 11, parce que j'en ai la base, j'ai les faits. Mais si jamais personne ne vient me dire: «J'ai dit ça à un journaliste, je lui avais dit de ne pas le publier parce que c'est secret, et il l'a fait quand même», il est bien clair que je ne peux que constater que des journalistes apprennent par des miracles constants des choses que personne ne leur a jamais dites, et que par conséquent, ils font leur métier de journalistes, c'est-à-dire qu'ils informent sur ce qu'ils entendent.

L'ordonnance sur l'accréditation ne prévoit pas des critères purement formels pour dire: tel journaliste a une éthique qui me convient, par conséquent il a le droit d'avoir sa carte, et tel autre journaliste a une éthique qui ne me convient pas – et Dieu sait si j'ai des sentiments personnels aussi sur la manière dont les journalistes usent de l'éthique professionnelle –, je lui retire sa carte. Je ne peux intervenir que si quelqu'un me dit: «Voilà, j'ai donné telle information à un journaliste, je lui ai dit qu'elle était confidentielle ou secrète, il l'a publiée, il a donc violé l'article 11.» Ce sont les seuls cas, en fait, où je peux intervenir.

Faut-il aller plus loin et trouver une autre ordonnance? Je n'en suis pas sûr, et je suis même sûr du contraire, parce qu'ailleurs là, on réglerait, nous, l'éthique professionnelle, ce qui n'est pas notre rôle.

#### Abstimmung – Vote

Für Überweisung des Postulates	32 Stimmen
Dagegen	54 Stimmen

**Reimann** Maximilian (V, AG): Ich stelle fest, dass 86 Mitglieder des Rates im Saal sind. Ich überlasse es Ihnen, ob Sie diesen Entscheid als rechtsgültig akzeptieren oder nicht.

93.075

## Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz Organisation du gouvernement et de l'administration. Loi

Fortsetzung – Suite

Siehe Seite 115 hiavor – Voir page 115 ci-devant

### A. Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)

#### A. Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

**Nebiker** Hans-Rudolf (V, BL), Berichterstatter: Sie haben den Beschluss A erhalten. Dieser betrifft den ganzen organisatorischen Teil. Sie werden noch eine Fahne mit Beschluss B erhalten. Dort geht es um die Entlastung des Bundesrates durch Staatssekretärinnen und Staatssekretäre. Jetzt werden wir nur über diesen organisatorischen Teil sprechen.

Die Kommission hat getagt und mit 19 zu 0 Stimmen Eintreten beschlossen. Im Rahmen der globalen Eintretensdebatte wurde dieser organisatorische Teil an sich nicht bestritten. Ich darf also feststellen, dass Eintreten auf den Beschluss A nicht bestritten ist, und wir unmittelbar zur Detailberatung übergehen können.

**Leuba** Jean-François (L, VD), rapporteur: Naturellement, la commission applique la décision prise par le plénum. Elle vous présente maintenant deux projets.

Le premier que vous avez sous les yeux, c'est l'arrêté A: loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration, dans lequel la commission vous propose de biffer toutes les dispositions qui concernent les secrétaires d'Etat. Vous recevrez un deuxième dépliant – mais il y a encore des corrections qui doivent être faites –, l'arrêté B, loi sur l'allègement des tâches des membres du Conseil fédéral par des secrétaires d'Etat.

Cet arrêté B se présente comme une loi modificatrice de l'arrêté A, c'est-à-dire qu'il y aura des adjonctions et des corrections apportées à l'arrêté A par l'arrêté B, de telle sorte qu'on ait deux arrêtés différents qui – c'était l'objectif semble-t-il – puissent être soumis indépendamment l'un de l'autre à l'éventuel référendum.

Maintenant, il n'y a donc plus de discussion d'entrée en matière sur l'arrêté A puisqu'elle a déjà eu lieu. Nous pouvons passer directement à la discussion par articles. Quand il s'agira d'examiner l'arrêté B il y aura de nouveau une discussion d'entrée en matière puisque nous avons une proposition de minorité de ne pas accepter de secrétaires d'Etat. Ce sera par conséquent l'objet du débat d'entrée en matière sur l'arrêté B.

*Eintreten wird ohne Gegenantrag beschlossen  
L'entrée en matière est décidée sans opposition*

*Detailberatung – Discussion par articles*

#### Titel und Ingress

Antrag der Kommission

Zustimmung zum Beschluss des Ständerates

#### Titre et préambule

Proposition de la commission

Adhérer à la décision du Conseil des Etats

*Angenommen – Adopté*

## **Postulat Reimann Maximilian Durchsetzung oder Revision von Artikel 11 der Akkreditierungs-Verordnung**

### **Postulat Reimann Article 11 de l'ordonnance sur l'accréditation. Application ou révision**

In	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Dans	Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale
In	Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale
Jahr	1995
Année	
Anno	
Band	I
Volume	
Volume	
Session	Januarsession
Session	Session de janvier
Sessione	Sessione di gennaio
Rat	Nationalrat
Conseil	Conseil national
Consiglio	Consiglio nazionale
Sitzung	05
Séance	
Seduta	
Geschäftsnummer	93.3662
Numéro d'objet	
Numero dell'oggetto	
Datum	26.01.1995 - 08:00
Date	
Data	
Seite	135-137
Page	
Pagina	
Ref. No	20 025 250

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.