

81.040

## **Botschaft über den Radio- und Fernsehartikel**

vom 1. Juni 1981

---

Sehr geehrte Herren Präsidenten,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Radio- und Fernsehartikel mit dem Antrag auf Zustimmung.

Ferner beantragen wir Ihnen, folgende Postulate abzuschreiben:

- 1973 P 11532 Erwachsenenbildung. Drahtfernsehen (N 20. 3. 73, Teu-  
scher)
- 1976 P 76.441 Neuer Radio- und Fernsehartikel (S 16. 12. 76, Broger)
- 1977 P 76.447 Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen (N 24. 3. 77,  
Sozialdemokratische Fraktion)

Wir versichern Sie, sehr geehrte Herren Präsidenten, sehr geehrte Damen und Herren, unserer vorzüglichen Hochachtung.

1. Juni 1981

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates  
Der Bundespräsident: Furgler  
Der Bundeskanzler: Huber

---

## Übersicht

*Diese Botschaft des Bundesrates, die den Entwurf zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen begleitet, ist in zwei Hauptteile aufgliedert.*

*Der erste Teil erläutert die heutige Situation und die Entwicklung im Bereiche der elektronischen Medien und zeigt auf, dass die Unterschiede zwischen den Medien fließend werden. Einer Übersicht über die Lage der SRG folgen Ausführungen über den Stand und die Ausbaumöglichkeiten bei Radio und Fernsehen. Anschliessend wird die derzeitige rechtliche Situation, die nicht mehr zu genügen vermag, geschildert. Dann wendet sich der Begleittext der Erarbeitung der neuen Verfassungsvorlage zu. In den folgenden Abschnitten geht es zunächst grundsätzlich um die Freiheitsrechte im Bereich der elektronischen Massenmedien. Sie sollen die Unabhängigkeit der Veranstalter gegenüber dem Staat und privaten Gruppierungen im Rahmen der Aufgaben, die Radio und Fernsehen für die Gemeinschaft zu erbringen haben, garantieren. Die Stellung und die Ansprüche des Publikums sind ein weiterer Gegenstand. Es werden verschiedenartige Rundfunksysteme dargestellt und in diesem Zusammenhang auch die Probleme von Monopol und Konkurrenz erörtert. Die Botschaft zeigt auf, dass publizistische Konkurrenz nicht unbedingt mit wirtschaftlicher Konkurrenz gleichzusetzen ist, dass aber zwischen diesen beiden Bereichen Wechselwirkungen bestehen. Ausführungen über die Finanzierungsarten, die Programmkontrolle und das Beschwerdewesen schliessen diesen Teil ab.*

*Der zweite Teil der Botschaft enthält den eigentlichen Kommentar zum vorgelegten Verfassungsartikel. Da dieser nicht auf eine Kompetenzzuweisung an den Bund begrenzt ist, sondern materielle Bestimmungen enthält, drängt sich eine detaillierte Erläuterung des Wortlautes und der verwendeten Begriffe auf. So wird Radio und Fernsehen abschliessend umschrieben, während für die anderen elektronischen Kommunikationsformen eine offene Definition gegeben wird. Die Botschaft nennt den Inhalt der für Staat und Gesellschaft wichtigen Leistungen, die Radio und Fernsehen im allgemeinen Interesse zu erbringen haben, und macht deutlich, dass diese Aufgaben die Schranke für die Freiheit der Veranstalter und Programmverantwortlichen darstellen. Weiter wird aufgezeigt, dass neben der unabhängigen Beschwerdeinstanz auch ein neues Rechtsmittel geschaffen werden sollte, nämlich die Programmbeschwerde.*

*Den beiden Teilen schliessen sich noch Erwägungen zum Gesetzesrecht und ein knapper Hinweis auf die finanziellen und personellen Auswirkungen der Vorlage an.*

# Botschaft

## 1 Allgemeiner Teil: Situation und Entwicklung

### 11 Heutige Situation und Entwicklung im Bereich der elektronischen Medien

Je weiter und rascher die Industrialisierung und die Technisierung fortschreiten, und je komplexer und differenzierter staatliche und gesellschaftliche Organisationen werden, desto grösser wird auch die Bedeutung der elektronischen Medien. Der rasante technologische Fortschritt der letzten Jahre, insbesondere im Bereich der Elektronik und Miniaturisierung, führt dazu, dass die Industrie- und Gesellschaften westlichen Zuschnitts erneut vor oder inmitten einer Innovationswelle stehen, die geeignet ist, das in der Regel historisch und deshalb unsystematisch gewachsene Mediensystem in seinen Grundfesten zu verändern.

Der Rundfunk – wir verstehen unter diesem Begriff Radio und Fernsehen – wie auch die Presse stehen rascher als erwartet neuen Möglichkeiten und Formen der Telekommunikation gegenüber. Diese Neuerungen sind geeignet, die Kommunikationsstruktur nicht nur quantitativ zu ergänzen, sondern auch qualitativ zu verändern. War es bislang der Mangel an Frequenzen, welcher dem elektronischen Mediensystem sein Gepräge gab, so wird mittelfristig die Vergrößerung der Übertragungskapazität (Drahtverteilstellen, Satellit) zu neuen Organisations- und Strukturmustern der elektronischen Medien führen. Aufgrund der heute abschätzbaren Entwicklung lässt sich zudem erkennen, dass die technischen Unterschiede zwischen den einzelnen Medien immer bedeutungsloser und nebensächlicher werden.

Die sogenannten neuen Medien – zutreffender: die neuen Techniken – sind die Hauptursachen dieser Veränderung der Kommunikationsstruktur. Folgen für die Gesellschaft dürften nicht ausbleiben. Während sich Radio und Fernsehen als klassische Medien der elektronischen Kommunikation bisher mit allgemeinen Programminhalten an ein nicht näher abgegrenztes und vielfältiges Publikum richteten, ermöglichen die neuen Telekommunikationsformen vermehrt eine individuelle Nutzungsart. Auf Einzelpersonen ausgerichtete Programme, die mit Hilfe der neuen technischen Möglichkeiten auch entsprechend konsumiert werden können (Speichergeräte usw.), dürften an Bedeutung gewinnen.

Um die damit verbundene Chance sowohl für die individuelle als auch für die gesellschaftliche Selbstverwirklichung möglichst gut zu nutzen und um die gleichzeitig auftretende Gefahr einer weiteren Verkümmern und Erstarrung traditioneller Kommunikationsformen verhindern zu können, bedarf es politischer Vorstellungen, die den Kommunikationsbedürfnissen der Einzelpersonen und der Gesellschaft weitsichtig Rechnung tragen. Dies bedingt, dass der Ist-Zustand analysiert und bewertet wird und dass die längerfristigen Entwicklungen untersucht werden. Nur so lassen sich die unerlässlichen rechtlichen Rahmenbedingungen ermitteln.

Bevor wir im folgenden auf die neue Verfassungsvorlage im einzelnen eingehen, geben wir einen Überblick über die heutige Situation und Entwicklung im Bereich der elektronischen Medien.

## 111 Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG)

Die SRG ist bis heute die einzige Institution, die gesamtschweizerisch und kontinuierlich Radio- und Fernsehprogramme ausstrahlt. Schon das rechtfertigt es, ihr in dieser Botschaft einen besonderen Abschnitt einzuräumen. Hinzu kommt, dass sich weite Kreise der Öffentlichkeit von der SRG keine genauen Vorstellungen machen können. Strukturen und Arbeit der SRG sind wenig bekannt, obschon diese Institution ein Kommunikationsunternehmen ist. Überdies veranlasst uns die zunehmende Spannung zwischen den Medien Radio und Fernsehen einerseits und der Öffentlichkeit andererseits, der SRG besondere Aufmerksamkeit zu schenken. Dabei ist aber darauf hinzuweisen, dass die heutigen Probleme keineswegs nur SRG-bedingt sind, sondern ihren Ursprung in der Eigenart von Radio und Fernsehen überhaupt haben. Für einen vollständigen geschichtlichen Abriss verweisen wir auf die Botschaft 1973 (siehe Verzeichnis am Schluss dieser Botschaft).

### 111.1 Die Reorganisation der SRG

Zwischen der ersten Reorganisation von 1964 und 1973 hat sich die SRG von einem mittleren Betrieb mit ungefähr 1000 festangestellten Radio- und Fernsehmitarbeitern zu einem Grossunternehmen mit über 2600 Mitarbeitern entwickelt. Heute sind bei der SRG rund 3300 Personen beschäftigt.

Es versteht sich, dass die ursprünglichen Strukturen der starken Expansion nicht standzuhalten vermochten. Dies galt sowohl für die professionelle Organisation (Programmdienst), als auch für die Trägerschaft (Repräsentantin der Bevölkerung). Deshalb beauftragte die SRG 1970 und 1972 eine aussenstehende Firma, für beide Bereiche Reformvorschläge auszuarbeiten. Die Neustrukturierung der professionellen Organisation sollte einerseits die unternehmerischen Aufgaben der Generaldirektion verstärken und diese zu einem besseren Führungsinstrument ausbauen und andererseits die Regionaldirektionen aufwerten.

Als bedeutend schwieriger erwies sich die Reorganisation der Trägerschaft, die bisher ihre gesellschaftspolitische Aufgabe kaum wahrzunehmen vermochte. Unter anderem erklärt sich aus diesem Sachverhalt, dass der Druck aus der Öffentlichkeit und der Ruf nach staatlichen Interventionen immer stärker wurden. Die Trägerschaft war weder in der Lage, die Interessen der Bevölkerung gegenüber der SRG wahrzunehmen, noch konnte sie das Verständnis der Öffentlichkeit für diese wichtige Institution wecken. Dieser unbefriedigende Zustand war einerseits auf die unzureichende Kompetenzabgrenzung zwischen professioneller Organisation und Trägerschaft und andererseits auf den Umstand zurückzuführen, dass die Zusammensetzung der Trägerschaft problematisch war. Zudem war die Trägerschaft in der Bevölkerung kaum verwurzelt.

Die Vorschläge der zugezogenen Beraterfirma veranlassten die SRG zu einer Revision ihrer Statuten, der die Generalversammlung im Januar 1979 zustimmte. Sie brachte überdies auch den Regional- und Mitgliedsgesellschaften neue Satzungen und klärte die Kompetenzen der professionellen Organisation und der Trägerschaft. Der Zugang des Publikums zur Trägerschaft ist erleichtert worden. Erst die Zukunft wird indes zeigen, ob diese strukturellen Veränderun-

gen die angestrebten Verbesserungen erreichen. Die nachstehenden Organigramme geben Aufschluss über die Strukturen der professionellen Organisation und der Trägerschaft der SRG.

## 111.2 Die SRG und das Publikum

Das Publikum der SRG, d. h. der Kreis ihrer Kunden, wurde von Jahr zu Jahr grösser. Die Zahl der Radio- und Fernsehkonzessionäre erhöhte sich laufend, wobei die Zahl der tatsächlichen Zuhörer und Zuschauer wesentlich über der Zahl der Konzessionäre liegt. Denn die Konzessionen beziehen sich hauptsächlich auf die Haushaltungen, in denen Radio- und Fernsehempfänger in Betrieb stehen, so dass auf eine Konzession etwa mit 3 Benützern zu rechnen ist. Zudem lässt sich der Anteil der Zuhörer und Zuschauer aus dem benachbarten Ausland statistisch kaum ermitteln, ebensowenig die Zahl der in der Schweiz domizilierten Zuschauer und Zuhörer, die vorwiegend ausländische Programme mitverfolgen.

Allerdings hat sich die jährliche Zunahme der Radio- und Fernsehempfangskonzessionen in den letzten Jahren abgeschwächt. Nach grober Schätzung dürften in der nächsten Zeit jährlich 30 000–35 000 neue Radiokonzessionen und 35 000–40 000 neue Fernsehkonzessionen hinzukommen.

Die folgende Zusammenstellung zeigt die Entwicklung der Konzessionserteilung in den letzten dreissig Jahren:

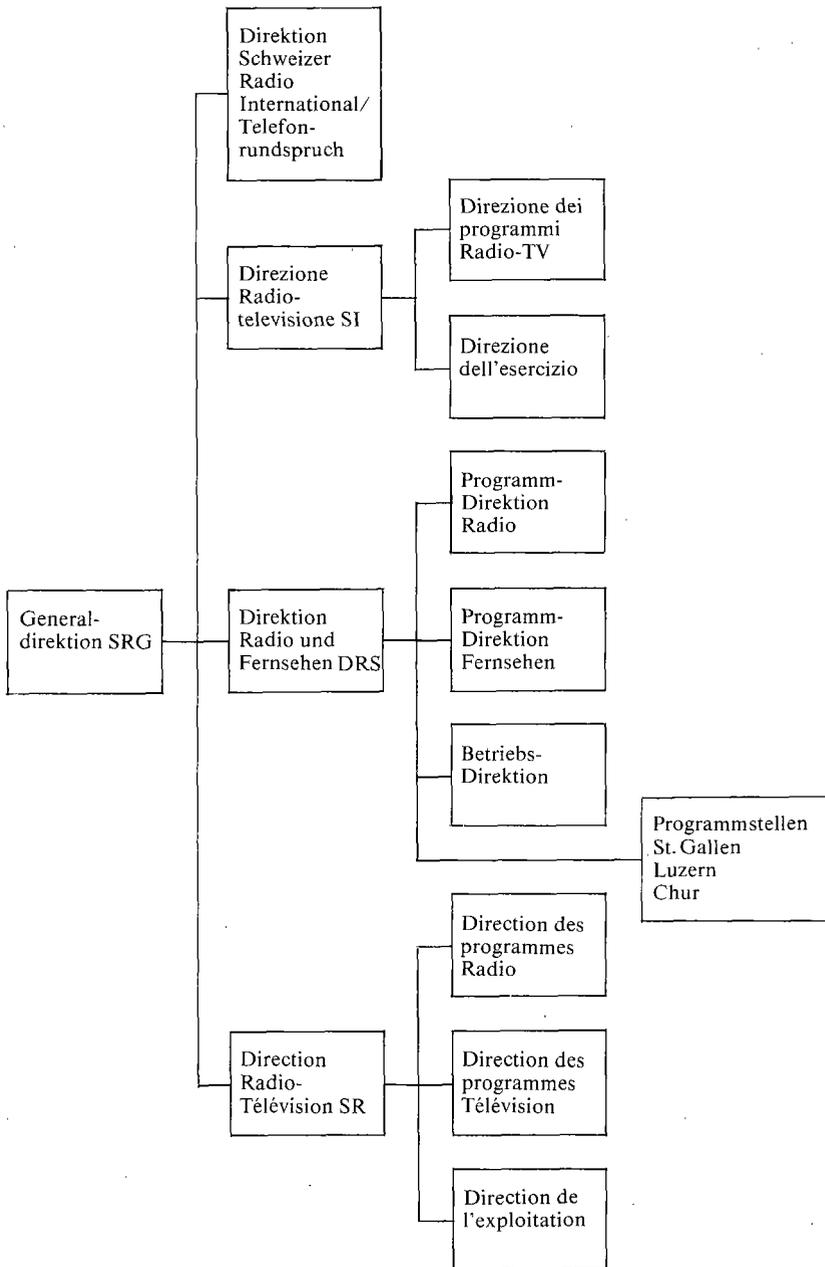
Jahr	Radioempfangskonzessionen		Fernsehempfangskonzessionen	
	Bestand	Zunahme	Bestand	Zunahme
1950	1 036 710	—	—	—
1955	1 233 075	196 365	10 507	10 507
1960	1 444 975	211 900	128 956	118 449
1965	1 653 679	208 704	620 783	491 827
1970	1 851 612	197 933	1 237 893	653 110
1975	2 075 574	223 962	1 759 116	485 223
1980 <sup>1)</sup>	2 245 000	169 426	1 977 450	218 334

<sup>1)</sup> Geschätzte Zahlen

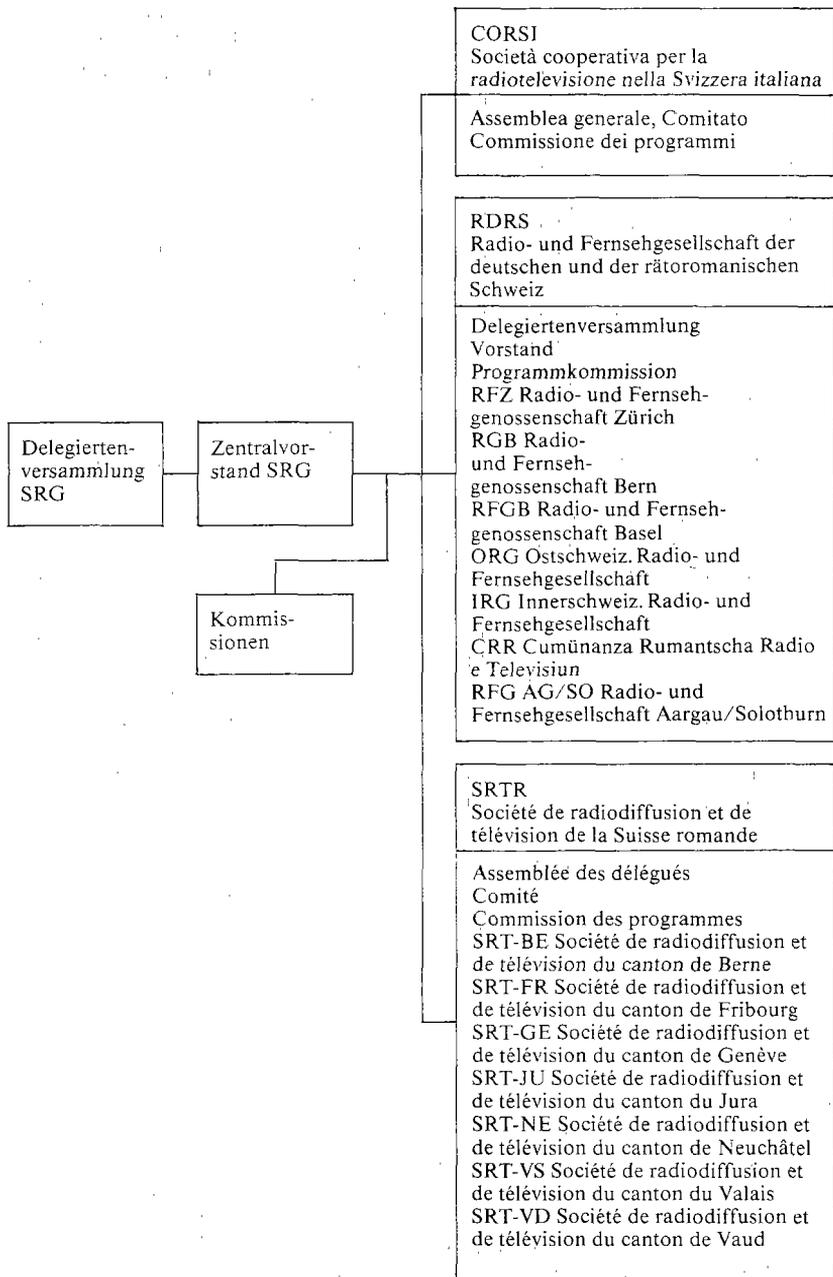
Es ist selbstverständlich, dass ein Kommunikationsunternehmen wie die SRG seinen Publikumskontakt nicht auf Lautsprecher und Bildschirm begrenzen kann. Die Medien geraten in einen Zustand der Beziehungslosigkeit, wenn sie kein Rückfluss aus der Öffentlichkeit erreicht und von dorthier auch keine Mitsprache erfolgen kann. Die Trägerschaft und der Forschungsdienst der SRG eröffnen Kontaktmöglichkeiten. Die Befragungen des Forschungsdienstes geben Aufschluss über die Beachtung von Radio- und Fernsehendungen und über die Reaktionen, die sie auslösen. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang überdies die Pressekritiken und das SRG-interne Beschwerdewesen.

Wenn von der SRG und ihrem Publikum die Rede ist, muss man sich daran erinnern, dass es – und ganz besonders in einem Lande wie der Schweiz – keine

# Professionelle Organisation



## Trägerschaft



einheitlich disponierte und reagierende Öffentlichkeit gibt, sondern verschiedene Gruppen mit unterschiedlichen Ansprüchen und Bedürfnissen. Die SRG hat also vielen Wünschen zu genügen; dies ist auch in der Konzession SRG festgehalten. Man braucht sich nur zu vergegenwärtigen, wie verschiedenartig das Publikum auf ihre musikalischen Programme reagiert. Es ist keineswegs verwunderlich, dass sich die Bevölkerung nur schwer mit ihrer Sendeanstalt identifizieren kann. Zustimmung und Ablehnung teilen sich unablässig.

### **111.3 Die SRG und der Staat**

Die SRG ist ein Verein nach Artikel 60 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (SR 210); sie ist also keine Institution des öffentlichen Rechtes, sondern des privaten. Wohl aber übt sie ihre Tätigkeit auf Grund einer vom Bundesrat erteilten Konzession aus, die 1980 in einzelnen Teilen revidiert worden ist. Sie berechtigt die SRG, die technischen Einrichtungen der PTT-Betriebe zur öffentlichen Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen zu nutzen. Doch bleiben diese Einrichtungen Eigentum der PTT.

Die Konzession regelt nicht nur technische Fragen, sondern schreibt der SRG auch vor, in welchem Rahmen sie ihre Tätigkeit im Interesse der Allgemeinheit wahrzunehmen hat. Die Vorschriften betreffen das Programm, die Organisation und die Finanzen. Der Bundesrat hat überdies ein Wahlrecht für einen Teil der Mitglieder der massgeblichen Gremien der SRG und die Wahl des Generaldirektors ist von seiner Zustimmung abhängig. Die Aufsicht über die Einhaltung der Konzession übt das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) aus. Diese Aufsicht erstreckt sich nur auf die Prüfung der Einhaltung der Konzessionsbestimmungen, nicht aber auf die Prüfung und Beurteilung der fachlichen Qualität der Programme. Die Finanzaufsicht, die als Folge eines Berichtes der nationalrätlichen Geschäftsprüfungskommission aus dem Jahre 1980 (BBl 1980 II 365) verschärft wurde, wird vor allem bei der Genehmigung der Voranschläge, der Jahresrechnungen und der Grundsätze für die Reservenbildung wahrgenommen. Weiter sind der Aufsichtsbehörde auch Vereinbarungen im Bereiche der Arbeitsverhältnisse vorzulegen.

Die Einhaltung der im Bereich der Programme auferlegten Konzessionsbestimmungen (Programmaufsicht) wird immer dann überprüft, wenn aus dem Publikum Beschwerden eingereicht werden. In diesen Fällen wird das Departement von einer Kommission beraten, die sich aus verwaltungsunabhängigen Persönlichkeiten zusammensetzt.

### **111.4 Die Finanzen der SRG**

Radio und Fernsehen werden aus Empfangsgebühren, das Fernsehen zusätzlich aus der Werbung finanziert. Nach dem vom Bundesrat festgelegten und seit 1952 geltenden Verteilschlüssel fallen der SRG 70 Prozent, der PTT 30 Prozent der Empfangsgebühren zu. Der Anteil der Werbung an der Finanzierung des Fernsehens beläuft sich heute auf etwa 40 Prozent. Mit der Durchführung der Fernsehwerbung ist nicht die SRG, sondern die AG für das Werbefernsehen beauftragt, an deren Aktienkapital die SRG mit 40 Prozent beteiligt ist.

Die Kosten der PTT für den Telefonrundspruch beliefen sich im Jahre 1979 auf 20,8 Millionen Franken, für das Radio auf 44,9 Millionen und für das Fernsehen auf 95,2 Millionen Franken. An Erträgen brachten im selben Zeitabschnitt der Telefonrundspruch 18,5 Millionen, das Radio 40,8 Millionen und das Fernsehen 87,4 Millionen Franken ein. Mithin schloss die PTT-Rechnung in diesem Bereich mit einem Fehlbetrag von insgesamt 14,1 Millionen Franken ab. Defizite waren schon in den vorausgegangenen Jahren zu verzeichnen; deshalb wurde in parlamentarischen Vorstössen eine ausgeglichene Rechnung gefordert. Die SRG nahm im Jahre 1979 insgesamt 386,5 Millionen Franken ein. Davon entfielen auf die Gebühren 263,6 Millionen und auf die Werbung 104,6 Millionen Franken. Die eigentlichen Betriebsaufwendungen machten laut SRG-Jahresrechnung 403,5 Millionen Franken aus. Diese Rechnung schliesst mit einem Ausgabenüberschuss des Radios von 31,0 Millionen und einem Ertragsüberschuss des Fernsehens von 5,4 Millionen, was ein Defizit von 25,6 Millionen Franken ergibt.

### **111.5 Die Programme der SRG**

1979 wurden für die Herstellung und Ausstrahlung des Programms 90,8 Prozent des Gesamtbudgets aufgewendet. Der Rest entfiel auf die Verwaltung (8,5%) und auf die Trägerschaft (0,7%).

Die Gliederung und Gestaltung der Programme hat Rücksicht zu nehmen auf die Lebens- und Mediennutzungsgewohnheiten der Hörer und Zuschauer. Beim Radio soll eine leicht einprägsame, klare Strukturierung des Tagesangebots Einstieg, Orientierung und Übersicht erleichtern. Bei nur zwei Parallelprogrammen ist allerdings eine strikte Typisierung kaum durchzuführen.

Der Fernsehtag wird eingeteilt in ein Nachmittags-, ein Vorabend- und ein Hauptabendprogramm. Mit dem Nachmittags- und dem Spätprogramm (der zweite Teil des Hauptabendprogramms) sind vorwiegend Zielgruppen anvisiert (nachmittags vorwiegend Kinder- und Altersprogramme, im Spätprogramm Jazz, zeitgenössische ernste Musik, Studiofilme usw.). Das Vorabendprogramm – früher eher Bildungsprogramm im engeren Sinne und Serienfilmen vorbehalten – weist derzeit Programme auf, die als Einstieg in das Hauptabendprogramm und im Umfeld der Fernsehwerbung eine gewisse Attraktivität haben sollen. Das Hauptabendprogramm ist meist von mehrheits-orientierten zu minderheits-orientierten Sendungen (Spätprogramm) hin strukturiert. Im übrigen versucht man, ebenso eine sogenannte interne wie eine externe Harmonie zu erreichen. Man trachtet danach, die angebotenen Programme so abzustimmen, dass das Fernsehpublikum an einem ganzen Abend zufriedengestellt ist. Externe Harmonie wird angestrebt, indem sich das Fernsehen in Kontrast zu den ausländischen Sendern zu stellen sucht – es sei denn, ein bestimmtes Konkurrenzprogramm bringe Vorteile. Neben diesen für das Inland bestimmten Programmen strahlt die SRG unter dem Namen «Schweizer Radio International» ein Radioprogramm für das Ausland aus.

## **111.6 Die SRG und ihr Personal**

Der Rundfunk ist ausserordentlich personalintensiv. Dies gilt besonders für das Fernsehen. So verursacht allein schon das Personal über 50 Prozent des Aufwandes der SRG. Hinzu kommen noch 30 Prozent personalkostenähnliche Ausgaben wie etwa Honorare, Orchesterkosten und Urheberrechtsentschädigungen. Die Zahl der 3334 Stellen, die für 1980 bewilligt waren, ist auf dem Hintergrund der föderalistischen Struktur der SRG, der dezentralisierten Produktionsstätten und der grossen Zahl der Berufe zu beurteilen. Überdies erheischt jede zusätzliche Aufgabe auch neue Kräfte. Da nicht nur die Quantität, sondern auch und vorab die Qualität eine bedeutende Rolle spielt, bemüht sich die SRG um eine gründlichere Ausbildung des Personals und wendet dafür jährlich erhebliche Mittel auf.

## **112 Der terrestrische drahtlose Rundfunk – Gegenwärtiger Stand und Ausbaumöglichkeiten**

### **112.1 Radio-Versorgung auf Mittelwelle**

In der Schweiz stehen heute fünf Mittelwellensender in Betrieb: in der deutschen Schweiz der Sender Beromünster tagsüber und der Sender Sarnen in der Nacht; in der Westschweiz die Sender Sottens und der auf die Region Sitten beschränkte Kleinsender Savièse; im Tessin schliesslich ist der neu errichtete Sender Monte Ceneri-Cima tätig.

Beromünster versorgt tagsüber rund 96 Prozent der deutschen und der rätoromanischen Schweiz, wobei Empfangslücken im Engadin und im Oberwallis bestehen. Sarnen erreicht während der Nacht die gesamte Schweiz nahezu vollständig, allerdings mit geringerer Empfangsqualität. Sottens und Savièse bedienen zusammen gegen 92 Prozent des französischsprachigen Landsteils; Lücken sind hier im Wallis und im Kanton Jura vorhanden. Während der Nacht erreichen die Sender Savièse und Sottens zusammen die gesamte Westschweiz und weite Gebiete der deutschen Schweiz. Monte Ceneri-Cima versorgt bei Tag und Nacht 98 Prozent der italienischsprachigen Schweiz; Lücken bestehen vor allem tagsüber im Puschlav und im Bergell. Die Ursachen des unterschiedlichen Versorgungsgrads mit Mittelwelle bei Tag und Nacht sind die physikalischen Gesetze der Wellenausbreitung. Weil die Reichweite der Mittelwellen nachts wesentlich grösser ist als tagsüber, stören sich die zahlreichen auf gleicher Frequenz arbeitenden Mittelwellensender nachts erheblich. So konnten vor einigen Jahren nur etwa 20 Prozent der deutschschweizerischen Bevölkerung den Sender Beromünster über Nacht störungsfrei empfangen. Sottens und Monte Ceneri waren ebenfalls gestört, wenn auch in einem geringeren Mass.

Der Genfer Lang- und Mittelwellenplan von 1975 brachte für die Schweiz einige geringfügige Frequenzverschiebungen; der Sender von Beromünster wurde nachts über durch denjenigen von Sarnen ersetzt, und Sottens und Monte Ceneri konnten in der Folge weitgehend störungsfrei empfangen werden. Die PTT-Betriebe haben den Mittelwellensender Sarnen gebaut, um während der Nacht einen Ersatz für den seit langen Jahren empfindlich gestörten Empfang von Bero-

münster anbieten zu können. Er hat den Vorteil, ein weit grösseres Versorgungsgebiet bedienen zu können, als Beromünster dies tagsüber vermag. Es umfasst nicht nur die Schweiz, sondern dazu noch rund 15 000 Quadratkilometer der umliegenden Nachbarländer. Hingegen muss eine gewisse Einbusse an Empfangsqualität in Kauf genommen werden.

Wie sieht nun die Zukunft der Mittelwellen aus, die sich für die Versorgung mit Stereo nicht eignen? Der Genfer Lang- und Mittelwellenplan bleibt bis Ende dieses Jahrzehntes in Kraft. Dann – so hofft man – soll die neue Einseitenbandtechnik eingeführt sein, die die heute übliche Doppelseitenbandtechnik ablösen kann und bei gleichem Frequenzbereich den störungsfreien Betrieb der nahezu doppelten Anzahl von Sendern ermöglicht. Der Übergang auf diese Technik, die die vorhandenen Frequenzen besser nutzt, setzt aber voraus, dass die Hörer entsprechend ausgerüstete Empfänger anschaffen.

## 112.2 Radio-Versorgung auf Kurzwellen

Kurzwellen sind Raumwellen und eignen sich vor allem für die weitflächige Kontinental- und Überseeversorgung. Entscheidend sind hier Signalstärke und Sprachverständlichkeit. Die Übertragungsqualität der Musik dagegen muss eher in den Hintergrund treten. Weltweit wird denn auch versucht, die Empfangsqualität im angestrebten Versorgungsgebiet mit immer höheren Senderleistungen zu verbessern.

Der Kurzwellen-Europarundfunk wird über Rundstrahlantennen mit Sendern in Sarnen und in der Lenk ausgestrahlt, die in den letzten Jahren erneuert und in Hinsicht auf Versorgungsgrad und Technik auf einen hohen Stand gebracht worden sind. Die Sendungen für die verschiedenen Kontinente werden über die Richtantennen und die Sender von Schwarzenburg und Sottens ausgestrahlt. Die Kurzwellensender in Schwarzenburg verhalten zu Beginn der fünfziger Jahre den Programmen des damaligen Schweizerischen Kurzwellendienstes (heute: Schweizer Radio International) zu weltweiter Beliebtheit. Seither hat dieser Sender viel von seiner Popularität eingebüsst, weil seine Antennen den Anforderungen nicht mehr genügen und die Sendungen weniger gut empfangen werden können. Das in den Jahren 1974/1975 von den PTT ausgearbeitete Sarnierungskonzept sah denn auch vor, mit modernen Antennen der offensichtlich verringerten Empfangsqualität entgegenzuwirken. Dieses Konzept muss dringend realisiert werden, weil die bestehenden, 1949 bis 1951 erstellten Anlagen in Schwarzenburg den neuen ausländischen Anlagen nicht mehr gewachsen sind. Da die Wirksamkeit abnimmt und die Aufwendungen für den Unterhalt steigen, wird das Verhältnis zwischen Kosten und Nutzen bald nicht mehr zu verantworten sein.

Zwischen 1983 und 1985 wird eine Weltkonferenz die Frequenzen für den internationalen Kurzwellenrundfunk neu verteilen. Die Rundfunkversorgung mit Kurzwellen wird auch in Zukunft eine grosse Bedeutung haben. 1977 wurde der Satellitenrundfunk auf die nationale Versorgung zugeschnitten, so dass der Kurzwellenrundfunk für lange Zeit die einzige Möglichkeit bieten wird, von der Schweiz aus Programme über die Nachbargebiete hinaus in andere Erdteile zu verbreiten.

### 112.3 Radio-Versorgung auf Ultrakurzwellen (UKW)

Die Entwicklung des UKW-Sendernetzes führte von anfänglich vier Sendern zur heutigen Anzahl von insgesamt 202 Sendern und Umsetzern an 97 Standorten, die sich wie folgt auf die drei Sprachregionen verteilen: deutsche und rätoromanische Schweiz 128 Sender (63%); Westschweiz 48 Sender (24%) und italienischsprachige Schweiz 26 Sender (13%).

In der ganzen Schweiz sind heute gegen 90 Orte oder Gebiete bekannt, die durch das UKW-Sendernetz noch ungenügend oder überhaupt nicht versorgt sind. Davon sind rund 160 000 Einwohner oder 2,5 Prozent der Gesamtbevölkerung betroffen. Die Schliessung dieser Lücken bis zu einer Versorgungsgrenze von 200 erreichbaren Einwohnern je Sendestandort würde gegen 80 neue Sendestandorte mit 160 Sendern erfordern; dies hätte eine spürbare Erhöhung der Betriebskosten der PTT-Betriebe zur Folge. Die PTT prüfen zurzeit die finanziellen Auswirkungen einer Ausdehnung der UKW-Versorgung.

Erste Versuche, stereofone Programme auszustrahlen, gehen bereits auf die Zeit vor dem zweiten Weltkrieg zurück. Doch fand die Stereophonie erst Ende der fünfziger Jahre mit der Verbreitung der Stereo-Schallplatten und -Tonbänder Zugang zu einem weiteren Publikum. Aus Kostengründen ist die Radiostereophonie mit grösserem zeitlichen Abstand auf das benachbarte Ausland in der Schweiz erst ab 1978 Wirklichkeit geworden. So versorgen heute in einer ersten Phase acht Sender die am dichtesten besiedelten Einzugsgebiete, d. h. ungefähr die Hälfte der schweizerischen Bevölkerung. Von der Möglichkeit, stereofone Radiosendungen zu empfangen, sind heute vor allem noch das Wallis, das Berner Oberland, der Kanton Graubünden, das nördliche Tessin und Teile des Juras ausgeschlossen. Weitere Ausbautappen werden geprüft. Die defizitäre Radiorechnung der PTT hemmt indessen den Weiterausbau.

Über die künftige Gestaltung des UKW-Radios bestehen in der Öffentlichkeit die verschiedensten Vorstellungen. Bereits sind beim EVED eine Reihe von Gesuchen für Programmkonzessionen eingereicht worden.

Die Erweiterung des Programmangebotes im UKW-Bereich hängt in erster Linie von der Zahl der Frequenzen ab, die zusätzlich zur Verfügung gestellt werden können. Durch das Internationale Radioreglement der Internationalen Fernmeldeunion (UIT) wurde der für die Schweiz und ihre Nachbarländer nutzbare Frequenzbereich des Hörfunks auf 87,5–100 Megahertz (MHz) festgesetzt. Das Darmstädter Abkommen aus dem Jahr 1971 über die Frequenzplanung im Bereich zwischen 100–104 MHz ermöglicht es zwar, das UKW-Band im westeuropäischen Raum bis auf 104 MHz für Radiozwecke zu nutzen. Der Umstand aber, dass Frankreich den Frequenzbereich 100–104 MHz vorläufig noch den mobilen Diensten vorbehält, schränkt die Benützung dieses Bandes, zumindest im westlichen Teil der Schweiz, bis 1985 wesentlich ein. Im italienischen Grenzgebiet sind eine einwandfreie Frequenzkoordination und eine geordnete Nutzung des Frequenzspektrums ganz allgemein äusserst schwierig.

Die Ergebnisse der internationalen administrativen Funkkonferenz von Genf, welche 1979 den gesamten Frequenzbereich von 87,5 bis 108 MHz mit Gültigkeit ab 1. Januar 1982 ausschliesslich dem Rundspruch zugewiesen hat, bilden die Grundlage für die Planung der künftigen Frequenzuteilung. Eine UIT-Pla-

nungskonferenz wurde beauftragt, für die Region 1, zu der auch Europa gehört, bis Ende 1983 einen neuen, verbindlichen Frequenzplan auszuarbeiten, der den Stockholmer Plan von 1961 und das Darmstädter Abkommen von 1971 ablösen soll. Die PTT-Betriebe klären gegenwärtig ab, wie der gesamte Frequenzbereich von 87,5–108 MHz in Zukunft optimal genutzt werden könnte. Die Zahl der nationalen oder regionalen Senderketten und der lokalen Sender, die für die örtlich begrenzte Verbreitung von Programmen erforderlich sein werden, lässt sich beim heutigen Stand der Planungsarbeiten noch nicht beurteilen. Die Chancen der lokalen Sender werden aber desto kleiner, je mehr nationale und sprachregionale Senderketten man fordert. Hinzu kommt, dass für Frequenzen, die vor der UIT-Planungskonferenz von 1982/83 vergeben werden, keine Gewähr besteht, dass sie später von den gleichen Sendern weiter benützt werden können. Frequenzzuteilungen, die vor der Unterzeichnung des künftigen Frequenzplans erfolgen, wären lediglich provisorisch und dürften den definitiven Plan auf keine Weise präjudizieren.

Das Frequenzspektrum ist begrenzt und kann nicht vergrössert werden. Man muss es deshalb sorgfältig nutzen. Die Frequenz eines bestimmten Senders kann erst in einer gewissen Entfernung wieder benützt werden. Als Faustregel gilt, dass ein Sender etwa zehnmal weiter als Störer denn als Nutzsender strahlt. Fünf Kilometer Nutzreichweite entsprechen nach diesem Grundsatz also einem Störbereich von 50 Kilometern.

Die UKW-Sendungen der Nachbarländer reichen bis weit in das schweizerische Mittelland, den Jura und den südlichen Teil des Tessins. Soll der Empfang ausländischer Sendungen in der Schweiz in einem vernünftigen Mass geschützt werden, so verringert sich in diesen Landesteilen die Anzahl der möglichen eigenen Sender entsprechend. Im Alpenraum werden daher wesentlich mehr Kanäle für inländische Sendungen verfügbar sein.

#### **112.4 Fernsehen: Versorgung mit schweizerischen Programmen**

In seinem Bericht vom 22. Mai 1968 an die Bundesversammlung (Bundesratsbericht 1968; s. Anhang) legte der Bundesrat seine Zielsetzungen für den Ausbau des nationalen Fernsehnetzes fest. Damals zählte die Schweiz bereits eine Million Fernsehkonzessionäre. Heute ist der Ausbau der drei nationalen Ketten beinahe abgeschlossen. Im Endausbau, der voraussichtlich noch 1981 erreicht wird, werden rund 1200 Sender und Umsetzer in Betrieb stehen und 99 Prozent der Wohnbevölkerung mit mindestens einem und 94–96 Prozent mit allen drei Programmen versorgen.

Die besondere Topografie der Schweiz erforderte für die Fernsehversorgung eine entsprechend aufwendige, mit hohen Kosten verbundene Infrastruktur. Während nämlich in der Schweiz ein Sender bzw. Umsetzer für durchschnittlich 6000 Einwohner gebaut wurde, rechnet man in Deutschland und in Österreich mit 12 000, in Frankreich mit 16 000, in Belgien mit 317 000 und in den Niederlanden sogar mit 480 000 Einwohnern je Sendestelle. Analog zur UKW-Versorgung bewirken die physikalischen Gesetzmässigkeiten der Wellenausbreitung auch beim Fernsehen, dass die Versorgung der Berggebiete einen wesentlich

grösseren Aufwand bedingt als die des Mittellandes. Von den bis heute errichteten 385 Sendestationen bedienen 10 von ihnen annähernd vier Millionen Einwohner, während die übrigen 375 Stationen die Voralpen- und Alpenregionen sowie den Jura versorgen. Diese Zahlen veranschaulichen sehr deutlich, welche Schwierigkeiten die PTT zu bewältigen hatten, um die im erwähnten Bundesratsbericht von 1968 vorgezeichnete Versorgung unseres Landes mit den drei nationalen TV-Programmen zu erreichen.

99 Prozent der schweizerischen Bevölkerung kann die erste Senderkette (DRS) empfangen, und 96 Prozent die zweite (SR) und dritte Kette (SI). Insgesamt stehen bereits 1093 Sender und Umsetzer in Betrieb, nämlich 398 für die erste, 341 für die zweite und 354 für die dritte Senderkette. Sie verteilen sich zu 63 Prozent auf die deutsche und rätoromanische Schweiz, zu 22 Prozent auf die französischsprachige Schweiz und zu 15 Prozent auf die italienischsprachige Schweiz. Einen interessanten Vergleich zu diesen Zahlen liefert das prozentuale Verhältnis der Fernsehkonzessionäre: 72 Prozent befinden sich in der deutschen und rätoromanischen Schweiz, 24 Prozent in der Westschweiz und lediglich 4 Prozent in der italienischsprachigen Schweiz.

Heute können noch knapp 200 Gebiete der dünnbesiedelten Bergregionen die nationalen Programme nicht empfangen. Da die meisten Gebiete weniger als 200 Einwohner zählen, bleibt die Versorgung nach dem Bundesratsbericht von 1968 der Privatinitiative überlassen. Solche Projekte werden indessen gefördert, indem ein Gemeinschaftsfonds der PTT und der SRG je nach finanzieller Lage der entsprechenden Trägerschaften bis zu 95 Prozent der Investitionskosten übernimmt.

## **112.5 Fernsehen: Empfang ausländischer Programme**

In weiten Teilen unseres Landes können in günstiger geografischer Lage neben den nationalen Fernsehsendern auch ausländische Stationen direkt empfangen werden. Da unsere Nachbarstaaten ihr Gebiet mit Sendungen ausreichend versorgen wollen, können diese Sendungen auch in der Schweiz empfangen werden: es entstehen grenzüberschreitende Empfangszonen.

Die Grenzen dieser Gebiete sind zufällig und werden durch topografische Hindernisse oder durch die Reichweite anderer Sender bestimmt. Der Stockholmer Wellenplan baut auf der Grundlage nationaler Netze auf und bietet nur für das Gebiet des Ursprungslandes Schutz vor Störungen. Der Empfang ausländischer Sender ist daher je nach Standort sehr unterschiedlich. Diese Tatsache und vor allem der Wunsch der Bevölkerung, neben den schweizerischen auch ausländische Programme empfangen zu können, führten zur Errichtung von Gemeinschaftsantennen.

In den Anfängen des Fernsehens empfing der Teilnehmer in der Regel die Sendungen über die übliche Dachantenne. Mit der zunehmenden Verbreitung des Fernsehens entstanden in den Städten und Dörfern ganze «Antennenwälder», die manches Ortsbild zu verschandeln drohten und überdies auch besonders für den Fernsehempfang technische Probleme aufwarfen. Hier griff das öffentliche Recht ein, und viele Gemeinden erliessen Vorschriften über die Errichtung von

Antennen. Vor allem in grösseren Agglomerationen sind aus diesem Grund zahlreiche Gemeinschaftsantennen eingerichtet worden. Gemeinschaftsantennen empfangen an einem günstigen Standort drahtlos übertragene öffentliche Radio- und Fernsehprogramme und leiten sie über ein Drahtverteilnetz zu mehreren Empfängern. Solche Drahtverteilnetze verbinden die Antennenanlagen nicht nur mit den einzelnen Wohnungen eines Gebäudes, sondern auch mit mehreren Häusern, ganzen Quartieren, Städten oder gar Regionen.

Die Vorteile der Gemeinschaftsantennen sind im wesentlichen:

- grössere Programmauswahl;
- störungsfreie Signale für alle angeschlossenen Teilnehmer dank günstigem Standort und professioneller Empfangstechnik;
- geringere Kosten des einzelnen Teilnehmers bei gleicher Programmauswahl und Signalqualität;
- Erhaltung des ursprünglichen Orts- oder Stadtbildes; die hässlichen Antennenwälder können vermieden und bereits bestehende beseitigt werden.

Das schweizerische Fernsehnetz ist heute so weit verwirklicht, dass sich der gesamte Frequenzbedarf überblicken lässt. Während im Mittelland, im Jura und in den Voralpen alle Sendekanäle voll ausgelastet sind, stehen in topografisch abgeschirmten Bergregionen noch bis zu drei Kanäle zur Verfügung, über die ausländische Programme drahtlos über private Umsetzer ausgestrahlt werden können. Die PTT-Betriebe haben deshalb 1978 - in Übereinstimmung mit dem Bundesratsbericht von 1968 - begonnen, private Umsetzer, soweit freie Kanäle vorhanden sind, vorwiegend zur Verbreitung ausländischer Programme zu konzessionieren. Diese drahtlose Versorgung von Berggebieten mit ausländischen Fernsehprogrammen ist auf sehr grosses Interesse gestossen. Verschiedene private Umsetzer stehen heute bereits im Betrieb.

Die im Bundesratsbericht von 1968 festgelegten Ziele für den Ausbau des schweizerischen Fernsehens werden bald erreicht sein. Die konventionellen terrestrischen Fernsehnetze werden auch in Zukunft ihre wichtige Rolle beibehalten. Auch das Satellitenfernsehen kann, insbesondere wegen der Versorgungssicherheit etwa in Krisenzeiten, die konventionelle Technik nicht ersetzen. Neue Techniken zur vermehrten Ausnützung des Bildsignals werden zur Zeit erprobt oder sind bereits verwirklicht.

## 113 Drahtverteilnetze

Unser Land gilt als besonders geeignet für das Drahtradio und das Drahtfernsehen, weil seine topografische Gestalt die drahtlose Verbreitung von Programmen und ihren Empfang erschwert. Die Terminologie ist indessen nicht einheitlich: im Zusammenhang mit Drahtverteilnetzen wird auch von Gemeinschaftsantennenanlagen oder von Kabelrundfunk, insbesondere von Kabelfernsehen, gesprochen.

Technisch unterscheidet sich der Kabelrundfunk vom drahtlosen Radio und Fernsehen dadurch, dass die in elektrische Signale umgewandelten Töne und Bilder nicht als elektromagnetische Wellen rundum in den freien Raum hinaus gesendet werden. Die Signale werden vielmehr über ein Kabel geleitet. Ihre

Reichweite ist folglich auf die räumliche Ausdehnung des Drahtverteilsnetzes beschränkt. Insofern sind die Drahtverteilsnetze geschlossene Kommunikationssysteme. In einer groben Einteilung wird in der Literatur unterschieden zwischen Gemeinschaftsantennen und Hausverteilsnetzen, erweiterten Gemeinschaftsantennen und erweiterten Hausverteilsnetzen, die alle Empfangsapparate eines Hauses oder mehrerer benachbarter Häuser mit einer Antenne verbinden (vgl. dazu Uli Sigg, Öffentlichrechtliche Probleme des Drahtfernsehens, Zürich 1976, S. 3 ff.). Demgegenüber bedienen Grossgemeinschaftsantennen-Anlagen ganze Quartiere, Gemeinden und Regionen.

Die Drahtverteilsnetze können aber, wie bereits erwähnt, nicht bloss zur Weiterverbreitung benützt werden, sondern sie können auch zu Trägern eigener, nur für sie hergestellter Programme werden.

Doch nicht nur dies: Gegenüber dem drahtlosen Rundfunk zeichnen sich die Drahtverteilsnetze vor allem durch ihre grössere Übertragungskapazität aus. Sie vermögen gleichzeitig ein Vielfaches an Radio- und Fernsehprogrammen in ausgezeichneter Qualität nebeneinander zu übertragen. Wegen dieser hohen Übertragungskapazität eignen sich die Drahtverteilsnetze auch zur Einrichtung von Rückkanälen und damit zur Verwirklichung der Zweiwegkommunikation (gegenseitige Kommunikation). Die Übermittlungskapazität könnte gegenüber heute um ein Vielfaches gesteigert werden, wenn die heute gebräuchlichen Koaxialkabel durch Glasfaserkabel mit Lasertechnologie ersetzt würden (der Leiter besteht nicht mehr aus Metall, sondern aus Glas, und anstelle hochfrequenter Ströme wird Laserlicht hindurchgeleitet).

Eine wichtige Rolle wird den Drahtverteilsnetzen auch beim Satellitenrundfunk zukommen. Die Empfangseinrichtungen für die Satellitensignale sind für den einzelnen Haushalt verhältnismässig teuer, gewährleisten nicht unter allen Umständen die gewünschte Qualität und verschandeln die Ortsbilder. Gemeinschaftsantennenanlagen könnten aufwendiger gebaut werden und diese Nachteile teilweise beheben.

Die Kapazität der Drahtverteilsnetze, die schon heute sehr gross ist, wird zu neuen Kommunikationsformen führen. Erste Möglichkeiten stehen kurz vor der Realisierung, so das Münz-Fernsehen, auch Abonnementsfernsehen genannt, bei dem die gewünschten Programme nur gegen Entrichtung eines bestimmten Betrages empfangen werden können. Sodann könnten ab sofort auch bestimmte Telefon-Sonderdienste der PTT als Kabelfernsehen verbreitet werden, so zum Beispiel die genaue Zeit oder die Wetterprognose. In diese Richtung gehen auch die Versuche auf dem Gebiet der Kabeltextkommunikation, wo mit Hilfe einer besonderen Schreibmaschine Bildschirmtext erzeugt wird, der alle denkbaren Informationen – wenn auch mit begrenzter Kapazität – enthalten könnte.

Bis heute haben die PTT-Betriebe bereits für 1632 Gemeinschaftsantennen Konzessionen erteilt: 1316 an Private und 316 an öffentlichrechtliche Körperschaften. Im Endausbau sollten an die bereits konzessionierten Gemeinschaftsantennen etwa 1,1 Millionen Teilnehmer angeschlossen sein.

Die Möglichkeit, Radio- und Fernsehprogramme über einen Satelliten zu übertragen, ist nicht völlig neu. Bereits vor 15 Jahren wurde der erste Fernmelde-satellit in Betrieb genommen. Fernmeldesatelliten verbinden eine Reihe von Bodenstationen, die mit aufwendigen Parabolantennen mit Durchmessern von 10–30 m ausgerüstet sind.

Einem starken öffentlichen Interesse begegnet aber erst das Aufkommen der Rundfunksatelliten, die den direkten Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen erlauben. Der Genfer Satellitenrundfunkplan von 1977, der 1979 in Kraft trat, teilt jedem Land fünf Kanäle von 27 MHz Bandbreite zu. Ein einzelner dieser Kanäle erlaubt es, entweder ein Fernsehprogramm oder 12–16 Radioprogramme zu übertragen.

Für unser Land stellt sich derzeit die Frage, ob und wie es die neue Möglichkeit zu nutzen gedenkt. Da die Kanäle den Staaten zugesprochen sind, ist die Antwort auf diese Fragen primär ein politischer Entscheid. Zurzeit lassen sich im Sinne einer ersten und vorläufigen Information folgende Angaben machen:

- Der Satellitenrundfunk ist nach dem Genfer Satellitenrundfunkplan für die nationale Versorgung bestimmt.
- Der Empfang der Rundfunksatelliten der Nachbarländer wird im grössten Teil der Schweiz in guter Qualität möglich sein.
- Es ist hingegen zu erwarten, dass in der Schweiz der Empfang der Satelliten von nicht angrenzenden Ländern durch andere Satellitensendungen erheblich gestört wird. Auch wenn der Empfang dank erhöhtem Aufwand möglich ist, kann sich die Qualität später, wenn weitere Satelliten in Betrieb genommen werden, zunehmend verschlechtern.
- Die Qualität, mit der ein schweizerischer Rundfunksatellit im Ausland empfangen wird, kann ebenfalls durch die Sendungen anderer Satelliten beeinträchtigt werden.
- Andere Länder müssen auf ihrem Hoheitsgebiet nur die technisch unvermeidbare Überlappung von Satellitenausstrahlungen dulden, sie sind aber nicht verpflichtet, solche Sendungen zu schützen. Sie können die gleichen Frequenzen ihren eigenen terrestrischen Diensten zuteilen.
- Der Empfang von nationalen und ausländischen Programmen setzt in den meisten Fällen kostspieligere Empfangsanlagen voraus als der Empfang der nationalen Sendungen allein.
- Die technischen Normen für die Bildübertragung sind weitgehend festgelegt. Dagegen wird die Übertragung des TV-Tons und von Radioprogrammen noch geprüft. Ob und gegebenenfalls wann eine europäische Einigung erzielt werden kann, ist unbestimmt.
- Ein zuverlässiges Rundfunksatellitensystem sollte im wesentlichen umfassen: Zwei Satelliten auf der Umlaufbahn (einer in Betrieb, der andere als Reserve), einen Satelliten als Reserve am Boden, eine Sendestation am Boden für die Übertragung der Programme zum Satelliten und eine Bodenstation für die Steuerung und Kontrolle der Satelliten.
- Rundfunksatelliten können Fernsehprogramme (Bild und Ton), Radioprogramme und weitere Informationen, die für eine grössere Anzahl weiterver-

- streuter Interessenten bestimmt sind, übertragen (zum Beispiel verschlüsselte Informationen für ein bestimmtes Zielpublikum, das auch dafür bezahlt).
- Nördlich der Linie, die ungefähr von Genf über Vevey und Freiburg bis nach St. Gallen verläuft, werden die Satelliten der Schweiz und der Nachbarländer praktisch überall empfangbar sein. Im Voralpengebiet werden 99,6–99,9 Prozent der Wohnbevölkerung versorgt. Im Alpengebiet sinkt die Versorgung auf 92–97 Prozent.
  - Die Kompetenz des Bundes für das Erstellen und Betreiben von Rundfunksatelliten, für die Erteilung der Konzessionen sowie seine nicht abtretbare Verantwortung gegenüber anderen Staaten und der UIT sind eindeutig.
  - Die PTT-Betriebe wären laut eigenen Angaben in der Lage, ein Satellitenrundfunksystem zu erstellen und zu betreiben. Sie könnten das System aber auch auf Kosten eines Programmträgers erstellen und betreiben.
  - Würden die PTT-Betriebe das schweizerische Satellitenrundfunksystem erstellen und betreiben, liesse sich die Verantwortlichkeit ohne Schwierigkeiten regeln, und die Benützung der Kanäle, die der Schweiz zugeteilt sind, könnte flexibel gestaltet werden. Kanäle könnten zum Beispiel verschiedenen Programmträgern zugeteilt werden, und finanzschwächere Trägerschaften könnten einen Kanal gemeinsam, jedoch zeitlich gestaffelt, benützen.
  - Würde eine technische Konzession erteilt, so wären überaus heikle Probleme im Zusammenhang mit dem Raumrecht (Abtretung eines Nutzungsrechtes des Staates am Weltraum an eine private Organisation) und den internationalen Fernmeldeverträgen und -abkommen zu regeln. Die PTT-Betriebe müssten dann die nötigen Massnahmen treffen, um sicherzustellen, dass alle von der Schweiz eingegangenen Verpflichtungen während der ganzen technischen Lebensdauer des Systems eingehalten würden. Sollte der Inhaber einer Konzession seine entsprechenden Verpflichtungen nicht mehr erfüllen können, hätten die PTT-Betriebe mindestens die Steuerung der Satelliten zu übernehmen.
  - Satellitenrundfunk, terrestrischer Rundfunk und Drahtverteilsnetze sollten medienpolitisch nicht getrennt betrachtet werden. Es handelt sich zwar um verschiedene Mittel, die sich zum Teil konkurrenzieren; zum Teil ergänzen sie sich aber auch. Dabei sind stets auch die wichtigen Probleme der Information der Bevölkerung im Krisen-, Katastrophen- und Kriegsfall mitzubersichtigen.
  - Der Frage der Finanzierung ist grosse Aufmerksamkeit zu schenken; ein schweizerisches Satellitenrundfunksystem für drei Kanäle dürfte mindestens gleich hohe jährliche Kosten verursachen wie das bereits bestehende terrestrische Fernsehnetz, das eine Versorgung von 96–98 Prozent der Bevölkerung mit drei Programmen ermöglicht.

## 115 Weitere Formen der Telekommunikation

Jedermann weiss, was Radio und Fernsehen sind: Mit Apparaten können Programme hörbar und sichtbar gemacht werden, die von einer besonderen Organisation geschaffen, vorangekündigt und ausgestrahlt werden. Bereits heute – und vor allem in der Zukunft – treten aber Erscheinungen auf, die nicht mit diesem

Verständnis zu erfassen sind. Soll ein Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen zum Beispiel auch die Fernsehspiele erfassen, mit denen Kinder Eile-mit-Weile würfeln oder den Krieg der Sterne auf dem Bildschirm veranstalten? Und ist eine Zeitung, die auf dem Bildschirm erscheint und nicht mehr vom Briefträger getragen wird, bereits als eine Form des Fernsehens zu bezeichnen?

Diese zwei Fragen verdeutlichen zusammen mit Stichworten wie Kabel- und Satellitenfernsehen, Bildschirmtext und Zweiwegkommunikation einen einschneidenden Umbruch in der Medienentwicklung. Das wird immer deutlicher erkennbar.

Im Zuge dieses Umbruchs erhielten die Zuhörer und Zuschauer mit Aufzeichnungs- und Speichergeräten wie Plattenspieler, Ton- und Video-Band, Kassetten, mehr Möglichkeiten, Programme auszuwählen und Programme selber zu gestalten. Ferner wurden die Übertragungswege und vor allem die Verbreitungsmöglichkeiten vervielfacht, indem zur drahtlosen Verbreitung die Drahtverteilnetze kamen, mit denen plötzlich eine wesentlich grössere Zahl von Kanälen angeboten werden konnte. Die Einführung der Glasfasertechnik wird die Übertragungskapazität gegenüber dem heutigen Drahtverteilnetz nochmals beträchtlich erhöhen und vor allem auch die Installation von Rückkanälen noch besser ermöglichen. Einen neuen Übertragungsweg erschliesst die Einführung des Satellitenrundfunks, mit dem die Empfänger in grossen übernationalen Gebieten direkt versorgt werden können. Schliesslich eröffnet die Verbindung des individuellen Telefonanschlusses mit dem Fernsehapparat vielerlei neue Kombinationen, von denen der Telefon-Bildschirmtext (Videotex) in einem Versuchsbetrieb erprobt wird. Die Möglichkeiten sind kaum absehbar und reichen bis zum bargeldlosen Ferneinkauf oder zur ärztlichen Ferndiagnose.

Eine dritte Richtung in der Medienentwicklung gibt die elektronische Textkommunikation. Auf dem Bildschirm werden nicht mehr in erster Linie fotografische oder filmische Bilder und Darbietungen sichtbar gemacht. Er wird vielmehr zur Wiedergabe von Texten und grafischen Darstellungen verwendet, die nicht mehr unbedingt von einer Kamera aufgenommen werden müssen, sondern direkt als elektronische Impulse (digital) eingegeben werden können.

Beim Fernseh-Bildschirmtext (Teletext) werden zusätzliche Signale für alphanumerische Zeichen dem normalen Fernsehsignal überlagert, wobei die Bildauslastfläche ausgenutzt wird. Die Signale können durch eine Zusatzschaltung im Empfänger sichtbar gemacht werden. Es handelt sich dabei um ein Einwegsystem (das Signal kann nur in eine Richtung gesendet werden), bei dem der Zuschauer jedoch unter den etwa hundert Seiten, die angeboten werden können, wählen kann. Die SRG hat die Absicht bekundet, sehr bald versuchsweise Teletext-Informationen zu verbreiten. Beim Telefon-Bildschirmtext (Videotex) werden Texte und Grafiken, die in Datenbanken gespeichert sind, über das Telefonnetz auf den Fernseh Bildschirm gebracht. Dieses Verfahren erlaubt dem einzelnen Benutzer, die Inhalte von verschiedenen Datenbanken beliebig abzurufen und auch selber Meldungen in die Speicher einzugeben. Ein Austausch von Texten und Meldungen ist auch zwischen einzelnen Teilnehmern möglich. Insofern umfasst der Videotex ein breites Spektrum von Kommunikationsmöglichkeiten, die bis zur Individualkommunikation reichen.

Spezielle und zugleich einfache Möglichkeiten der Telekommunikation bieten

auch die Drahtverteilstetze. Der Anschluss einer besonderen Schreibmaschine genügt, um beliebige Texte auf dem Bildschirm erscheinen zu lassen. Eine weitere Möglichkeit der Textkommunikation, die allerdings teilweise noch in der Zukunft liegt, ist die Faksimile-Übertragung von Dokumenten, Zeitungen und Zeitschriften auf dem Bildschirm. Hier wird der materielle Transport eines gedruckten oder geschriebenen Dokuments durch die elektronische Übermittlung ersetzt.

Kombiniert man die elektronische Textkommunikation noch mit Geräten, die den auf dem Bildschirm erscheinenden Text auf Papier ausdrucken (Heimdrucker), so verbinden sich die Vorteile der elektronischen Medien (Schnelligkeit) mit denen der Druckmedien (Greifbarkeit, Blättern, Verweilen, grösserer Umfang). Vor allem verwischen sich bei der elektronischen Textkommunikation die ursprünglichen Unterschiede der Druckmedien zu Radio und Fernsehen.

Eine vierte Möglichkeit beeinflusst die Entwicklung vor allem des Fernsehens entscheidend: seine Verbindung mit der elektronischen Datenverarbeitung (Telematik); auf dieser Verbindung basiert zum Beispiel der Videotex. Darüber hinaus ermöglicht die Telematik aber auch, dass die gespeicherten Daten und Informationen individuell und gezielt abgerufen werden können, und gestattet den Zugriff zu Einzelinformationen und die Zweiwegkommunikation. Erste Anwendungen der Telematik finden sich, ausser beim Videotex, auch bei den Fernseh-Heimspielen (Videogames) und bei den neueren Apparaten (Recorder, Fernsehkameras).

Alle diese technischen Entwicklungen verändern die bisherigen Begriffe von Radio und Fernsehen grundlegend. Es wird deshalb in diesem Zusammenhang oft von «neuen Medien» gesprochen. Zutreffender ist jedoch die Bezeichnung «neue Techniken». Die bisherigen Übertragungskapazitäten liessen nur eine begrenzte Zahl von Veranstaltern zu; eine Sendung konnte nur im Augenblick ihrer Ausstrahlung gehört und gesehen werden, und die Zuhörer und Zuschauer hatten wenig Möglichkeiten, die Programme zu beeinflussen oder zu gestalten.

Mit den neuen Übertragungstechniken, zum Beispiel mit Drahtverteilstetzen, Direkt-Satellitenrundfunk und Telefon, können vom technischen Standpunkt aus fast beliebig viele Informationen übertragen werden. Der Zuhörer und Zuschauer kann diese dank den Aufzeichnungs- und Speichergeräten und allenfalls mit Hilfe der elektronischen Datenverarbeitung gezielt auswählen, neu zusammenstellen oder sogar selbst schaffen. Der Unterschied zwischen Programm und blosser Dienstleistung oder Serviceangebot, zwischen Massenkommunikation und Individualkommunikation wird immer kleiner, und die elektronischen Medien lassen sich von den Druckmedien nicht mehr klar auseinanderhalten; sie vermischen sich immer mehr.

## **116 Grenzüberschreitende Rundfunksender – Heutige Situation, Entwicklung und Probleme**

Rundfunksender, deren Programme nicht nur im Land ihres Standorts zu empfangen sind, stellen keineswegs ein neues Phänomen dar. Es gibt sie seit dem Bestehen von Radio und Fernsehen: Wellen respektieren keine Landesgrenzen.

Die Diskussion, die in der Schweiz wie auch in anderen Ländern über solche Sender geführt werden, hängen denn auch weniger mit der Tatsache zusammen, dass ausländische Stationen in anderen Ländern empfangen werden, als vielmehr damit, dass es Stationen gibt, welche die Inhalte ihrer Programme ganz oder teilweise auf andere Länder ausrichten. Der aufkommende Satellitenrundfunk wird diese Entwicklung noch fördern.

Grenzüberschreitende Rundfunksender, deren Programme über- oder international ausgerichtet sind, werfen Probleme in verschiedener Hinsicht auf. Rechtlich stellen sich Bedenken ein, wenn solche Sender auf ausländischem Territorium in der Absicht errichtet werden, die Gesetzgebung des bestrahlten Landes zu umgehen. Solche Unternehmen unterlaufen die inländische Rechtsordnung. Medienpolitische Bedenken stellen sich vor allem dann ein, wenn solche Rundfunksender auf einem Finanzierungssystem basieren, das ihnen gewichtige Vorteile gegenüber inländischen Rundfunkanstalten verschafft. Dies ist in der Regel der Fall, wenn sich der Sender aus Werbeeinnahmen finanzieren kann, während die inländischen Anstalten zum grossen Teil auf Gebühreneinnahmen angewiesen bleiben. Ein auf die Bedürfnisse der Werbung hin konzipiertes Programmangebot kann unter Umständen zu einer Abwanderung von Werbegeldern führen, die bei inländischen Werbeträgern (z. B. Presse) Einbussen verursachen kann. Finanziell starke kommerzielle Rundfunkstationen vermögen unter Umständen die inländischen Unternehmen auch auf dem Markt der Programmangebote auszustechen, da sie für Spielfilme und für die Berichterstattung über internationale Anlässe, zum Beispiel über Sportereignisse, höhere Preise bezahlen können und sich somit das ausschliessliche Senderecht verschaffen können. Aus dem gleichen Grund dürften ihnen auch Vorteile auf dem Arbeitsmarkt gegenüber nationalen Stationen erwachsen.

All dies kann in einer Verschlechterung der umfassenden und von staats- und kulturpolitischen Überlegungen geleiteten publizistischen Leistungen nationaler Medienunternehmen ausmünden. Dies wiederum birgt die Gefahr innen- und kulturpolitisch unerwünschter Folgen in sich. Ein Abbau der Information über unser Land könnte aufgrund der Bedeutung unserer Medien für diesen Bereich am Ende das Funktionieren unserer Demokratie beeinträchtigen. Eine umfassende Berichterstattung über die unterschiedlichen sozialen, politischen und kulturellen Eigenheiten in unserem Land ist eine der Grundlagen unseres Staates, der auf dem Willen zur Verständigung und auf dem gegenseitigen Verständnis beruht.

Grenzüberschreitende Sender können aber auch die Aussenbeziehungen eines Landes berühren. Wenn sich Sendungen mit innerstaatlichen Angelegenheiten des anderen Landes befassen oder die Programme nicht mit den medienpolitischen Vorstellungen dieses Landes übereinstimmen, können Schwierigkeiten auftreten.

Diese Fragen können nicht oder nur zu einem geringen Teil durch innerstaatliches Recht geregelt werden. Ihrer Natur nach sind sie eher Gegenstand des internationalen Rechts. Mit Ausnahme des Urheber- und Interpretenrechtes kennt dieses aber nur technische Regelungssysteme – Normen also, die sich ausschliesslich auf den technischen Bereich beziehen. Besonders zu erwähnen sind hier der Internationale Fernmeldevertrag und das Internationale Radioregule-

ment, die in dieser Botschaft noch besonders erörtert werden. Beide Abkommen dienen den gleichen Zielen, nämlich der Frequenzzuweisung und der Vermeidung von Störungen.

Dass Vereinbarungen über die Grundsätze der Programmgestaltung fehlen, ist nicht etwa darauf zurückzuführen, dass dieser Aspekt nicht geprüft und beraten worden wäre. Im Gegenteil: Fragen der Information und der Medienpolitik nahmen in den letzten Jahren einen immer grösseren Platz in den Diskussionen internationaler Organisationen und Konferenzen ein. Hier sei vor allem an die UNO und ihre Sonderorganisationen, insbesondere an die UNESCO, sowie an den Europarat, an die Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihre Nachfolgekonferenzen erinnert. Zwei Problemkreise wurden in diesen Diskussionen deutlich. Einerseits handelt es sich um Fragen des Nord-Süd-Dialogs und andererseits um das Spannungsfeld Ost-West. Die Entwicklungsländer machen in diesem Zusammenhang geltend, die Aussenwelt wie auch die eigenen Bürger seien nach wie vor auf Informationen Dritter, das heisst der ehemaligen Mutterländer und ihrer Agenturen, angewiesen. Diese an sich berechnete Feststellung führte zur Forderung nach eigenen Nachrichtenagenturen. Davon leiten die Länder der dritten Welt zudem den für westliche Länder nicht akzeptablen Grundsatz ab, dass ein Staat für seine Medien im internationalen Verkehr verantwortlich ist. Diese Auffassung vertraten aus ideologischen Gründen auch die kommunistischen Staaten. Die demokratischen Staaten des Westens beharrten hingegen auf dem Prinzip des freien Informationsaustausches.

Diese unterschiedlichen Positionen zwischen Ost und West können einander kaum angenähert werden, denn sie liegen in der jeweiligen Staats- und Gesellschaftsauffassung begründet und sind Wesenselemente der betreffenden Systeme. Aus dieser Sicht erweist sich eine Lösung der Probleme, die mit grenzüberschreitenden Programmen verbunden sind, als äusserst schwierig, soweit dazu Verhandlungen zwischen kommunistischen und im westlichen Sinn demokratisch regierten Staaten nötig sind. Indessen darf man die Forderung nach internationalen Regelungen nicht völlig vergessen. Da die medienpolitischen Gegensätze zwischen Ost und West wahrscheinlich unüberbrückbar sind, sollten primär Vereinbarungen mit gleichgesinnten demokratischen Staaten im Rahmen des Europarates getroffen werden. Doch wäre es auch hier unzulässig, solche Abkommen mit dem Hintergedanken abzuschliessen, kulturell und politisch missliebige Sendungen zu verhindern.

Vielmehr müsste es darum gehen, Voraussetzungen für den Austausch von umfassenden kulturellen und politischen Informationen zu schaffen, ohne dass dadurch die Information über das Inland erschwert oder gar unterbunden wird.

## **117 Gesamtmediale Betrachtungsweise**

Die technische Entwicklung von Radio und Fernsehen beeinflusst zunehmend die übrigen Medien. Der Einzug der Elektronik in den Pressebereich und der Vormarsch der Videotechnik bei der Filmproduktion mögen Beispiele für die technische Umwälzung sein, die sowohl einzelne Medien als auch das Verhält-

nis der Medien unter sich letztlich qualitativ und quantitativ verändern wird. Durch die technisch bedingte Annäherung der Medien werden auch die bislang gültigen Unterscheidungs- und Begriffsmerkmale hinfällig, da die Unterschiede zwischen den verschiedenen Erscheinungsformen sich allmählich verwischen.

Diese Veränderung bedarf einer ganzheitlichen Betrachtungsweise. Bevor im Medienbereich Massnahmen geprüft und erlassen werden können, müssen zuverlässige Grundlagen vorliegen, die eine einheitliche oder gegebenenfalls unterschiedliche Bewertung der zu erfassenden Phänomene zulassen. Aus diesem Grund hat die Expertenkommission «Presserecht/Presseförderung» (Kommission Huber) in konsequenter Einschätzung der Lage in ihrem Schlussbericht aus dem Jahre 1975 in Hinsicht auf das Verhältnis zwischen dem Rundfunk und den andern Medien vorgeschlagen:

«Soll sich im Bereich der modernen Massenkommunikation eine tragfähige Ordnung herausbilden, die auf die Dauer den anspruchsvollen politischen Notwendigkeiten genügen kann, so erweist sich eine von klaren Zielvorstellungen geprägte, überschaubare, in allen Teilen auf dem Boden der Wirklichkeit bleibende Gesamtmedienkonzeption als notwendig. Wird auf eine solche Gesamtschau verzichtet, so laufen wir Gefahr, dass die Entwicklung mehr oder weniger von zufälligen, jedenfalls zu sehr von politischen und wirtschaftlichen Einseitigkeiten diktiert wird. Die Wünsche und Begehren dieser oder jener Seite, das blosses Nachgeben gegenüber wirtschaftlichen und technischen Neuerungen machen im Bereich der Massenkommunikation so wenig wie in irgendeinem andern Bereich eine Politik aus, die diesen Namen verdienen würde. Die Entwicklung der Gesamtmedienkonzeption erfordert auch eine vertiefte Erforschung der Wirkungszusammenhänge und überhaupt die Überprüfung und Vervollständigung der Grundlagen für politische Entscheidungen» (Bericht der Expertenkommission für die Revision von Art. 55 der Bundesverfassung vom 1. Mai 1975, S. 46).

1978 hat der Bundesrat, nicht zuletzt gestützt auf den Vorschlag der Kommission Huber, die Einsetzung einer Expertenkommission zur Erarbeitung einer Medien-Gesamtkonzeption beschlossen. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement erteilte mit seiner Verfügung vom 23. August 1978 der Kommission unter dem Vorsitz von Dr. Hans W. Kopp den entsprechenden Auftrag.

Der Bundesrat wurde ausser durch die bereits erwähnten Gründe vor allem durch gesellschaftspolitische Überlegungen zu diesem Schritt veranlasst. Der bisher eingeschlagene Weg, Teilgebiete neu zu regeln oder bestehende Vorschriften zu ändern, konnte in Anbetracht der Bedeutung der Medien für den Einzelnen, die Gruppen, die Gesellschaft und den Staat einerseits und angesichts der interdisziplinären Wirkung und technischen Entwicklung andererseits nicht mehr ohne umfassende Gesamtbeurteilung verantwortet werden. Die elektronischen Medien- dies gilt sowohl für Radio und Fernsehen in den heute bekannten Erscheinungsformen als auch in den technisch voraussehbaren, aber noch nicht realisierten Formen – sind als Teilsystem des ganzen Mediensystems zu erfassen und auszugestalten.

## 12      **Rechtliche Lage**

### 121      **Die Kompetenz des Bundes im Bereich des Rundfunks**

Nach bisheriger, mehrheitlicher Rechtsauffassung besitzt der Bund gestützt auf Artikel 36 Absatz 1 BV jedenfalls die Kompetenz, die technischen Belange von Radio und Fernsehen zu regeln. Diese Kompetenz wird durch Artikel 1 des Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetzes (TVG) dahingehend näher umschrieben, dass der Betrieb sämtlicher radioelektrischer Fernmeldeanlagen für Radio und Fernsehen grundsätzlich Sache der PTT-Betriebe ist.

Die Frage hingegen, ob der Bund das Recht hat, nicht nur die technischen Belange zu regeln, sondern ebenfalls den ProgrammDienst zu ordnen, ist Gegenstand heftiger Kontroversen. Laut juristischer Lehrmeinung fehlt dem Bund diese Kompetenz, und gestützt auf Artikel 3 BV seien hiefür die Kantone zuständig (vgl. dazu z. B. Hans Huber: Gutachten über Radio und Fernsehen, Bern 1967, S. 10 ff.). Dieser Auffassung zufolge wären alle Bestimmungen der Konzession SRG und der Kabelrundfunk-Verordnung vom 6. Juli 1977 (KRV; SR 784.401), so weit sie nicht den technischen Bereich ordnen, rechtlich fragwürdig.

Das Bundesgericht seinerseits vertritt in verschiedenen Entscheiden (BGE 97 I 731, BGE 98 Ia 73 und insbesondere BGE 104 Ib 239) die Auffassung, der Bund habe das Recht, nicht nur den technischen, sondern auch den programmlichen Bereich zu ordnen. In seinem neuesten Entscheid vom 17. Oktober 1980 hat es diese Praxis bestätigt. Der Bundesrat ging von der umfassenden Zuständigkeit des Bundes aus, als er in die Konzession SRG Bestimmungen über den Programmbetrieb aufnahm und als er die Kabelrundfunkverordnung (KRV) erliess. Zur rechtlichen Begründung der SRG-Konzession verweisen wir auf den Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 13. Januar 1953 (BBl 1953 I 17 ff. und 29 ff.).

### 122      **Das technische Rundfunkrecht**

Dieses Rundfunkrecht regelt die technischen Aspekte von Radio und Fernsehen. Es umfasst alle terrestrischen Fernmeldeeinrichtungen.

In Anbetracht des Wortlautes von Artikel 36 Absatz 1 BV («Das Post- und Telegrafienwesen im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft ist Bundessache») stellt sich allerdings die Frage, ob sich das schweizerische Fernmeldegesetz auch auf Tätigkeiten im Weltraum erstrecken würde, falls man einen Satellitenrundfunk in Betrieb nehmen wollte. Die Frage ist zu bejahen. Denn der Wendung «im ganzen Umfange der Eidgenossenschaft» kommt nicht die Funktion zu, die Geltung des Fernmeldegesetzes im Weltraum auszuschliessen; sie war schon in der Bundesverfassung von 1848 enthalten und wollte gegenüber den Kantonen zum Ausdruck bringen, dass alle kantonalen Befugnisse im Postbereich aufgehoben waren. Überdies war beim Erlass dieser Verfassungsbestimmung der Satellit bestenfalls Gegenstand von Zukunftsvisionen, so dass man von einer bewussten Ausschliessung von Anlagen im Weltraum ohnehin nicht sprechen kann. Zudem ist daran zu erinnern, dass nach Artikel VIII des Weltraumvertrages die Satelliten unter die Hoheit des Staates fallen, in dem sie registriert sind.

Somit darf man die Bundeskompetenz auch für den gesamten Bereich der durch die Schweiz registrierten Rundfunksatelliten bejahen.

Nach Artikel 3 TVG kann der Bund Dritte an seinem Regal beteiligen und ihnen Konzessionen erteilen. Dabei hält Artikel 16 der Verordnung 1 TVG fest, dass kein Anspruch auf Konzessionserteilung besteht. Einschränkend wird dann aber beigefügt, falls für bestimmte Arten von Konzessionen allgemeingültige Vorschriften erlassen worden seien, werde die Konzession im Rahmen der technischen Möglichkeiten jedem Gesuchsteller erteilt, der die Konzessionsbedingungen erfülle.

Die Verordnung 1 zählt drei bestimmte Arten von Konzessionen auf: Konzessionen für private Nachrichtenübertragung (Art. 24 ff.), für den Radio- und Fernsehempfang (Art. 50 ff.) und für Installationen und Vorführungen (Art. 82 ff.). Für die öffentliche Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen hingegen existiert keine bestimmte Konzessionsart. Die Einschränkung von Artikel 16 der Verordnung 1 trifft also für die öffentliche Ausstrahlung nicht zu. Aus dem einschlägigen Fernmelderecht leitet sich daher kein Anspruch auf eine Konzession ab.

Welche Voraussetzungen erfüllt sein müssen, damit eine technische Konzession zur öffentlichen Verbreitung von Rundfunkprogrammen erteilt werden kann, und welche Auflagen und Bedingungen daran zu knüpfen sind, regelt Artikel 18 der Verordnung 1 TVG; nach Absatz 1 dürfen elektronische oder radioelektrische Sendeanlagen den Betrieb bestehender Anlagen nicht stören, und Absatz 2 verlangt, dass die einschlägigen internationalen Abkommen beachtet werden (vgl. dazu Ziff. 124). Artikel 17 bestimmt, dass die Konzessionen «keinerlei Rechte auf Benützung fremden beweglichen oder unbeweglichen, geistigen oder gewerblichen Eigentums von Gemeinwesen oder Privaten» in sich schliesst. Artikel 19 der Verordnung 1 TVG verschafft dem Konzessionär kein Alleinrecht. Artikel 20 verpflichtet ihn zur Geheimhaltung fremder Nachrichten, und Artikel 21 bestimmt, welche Gebühren erhoben werden. Artikel 22 der gleichen Verordnung schränkt die Übertragbarkeit von Konzessionen ein, und Artikel 23 regelt die Dauer und das Erlöschen der Konzessionen.

Ein besonderes Problem, zu dem sich das technische Rundfunkrecht nicht ausspricht, sind diese staats- und medienpolitisch bedeutsamen Fragen: Wer bestimmt darüber, ob Programme Dritter über Drahtverteilstetze weiter verbreitet werden und wer wählt sie aus? Wer entscheidet, welche politischen, wirtschaftlichen, kulturellen und unterhaltenden Sendungen die Bevölkerung empfangen kann und welche nicht? Die Antwort auf diese Fragen bleibt im Rahmen des Bundesrechtes jeweils dem Inhaber der technischen Konzession überlassen, der in vielen Fällen nicht über die gesellschaftliche Legitimation, aber über die technische Infrastruktur verfügt. Diesem Problem wird man für die Ausführungsgesetzgebung die nötige Aufmerksamkeit zu schenken haben.

## **123 Kabelrundfunk-Verordnung (KRV)**

Mit dem Aufkommen der Drahtverteilstetze wurden anfangs der siebziger Jahre plötzlich Wünsche nach besonderen, eigenen Programmen für einzelne Netze angemeldet. Nachdem einige Versuche genehmigt worden waren, wurde 1977

die KRV erlassen. Diese gilt noch bis zum 30. Juni 1981. Etwa zwei Dutzend Versuche mit Lokalprogrammen – fast ausschliesslich Kabelfernsehen – wurden aufgrund der KRV durchgeführt.

Ihr Zweck besteht vor allem darin, die versuchsweise Verbreitung derjenigen Radio- und Fernsehprogramme zu regeln, die der Eigentümer eines Drahtverteilnetzes besonders für sein Netz herstellt oder herstellen lässt und einspeist. Die KRV bezeichnet sie mit dem Begriff des «eigenen, lokalen Radio- und Fernsehprogramms». Im Gegensatz dazu stehen die von der SRG verbreiteten «nationalen Programme», die besser mit dem Begriff «sprachregional» zu charakterisieren wären. Andere Programmbegriffe kennt das schweizerische Rundfunkrecht nicht.

Die «eigenen, lokalen Programme» werden in Artikel 6 KRV etwas näher umschrieben: Sie «sollen vor allem zur Meinungsbildung über Fragen des lokalen Zusammenlebens beitragen, das Verständnis für die Anliegen der Gemeinschaft fördern und den Interessen des lokalen kulturellen Lebens Rechnung tragen». Für diese Aufgabe muss mindestens ein Drittel aller wöchentlichen Sendungen eingesetzt werden. Überdies sollen alle Programme die Vielfalt der Ereignisse und Meinungen angemessen zum Ausdruck bringen.

Diese Anforderungen an die Programme werden noch von der – allerdings pauschal formulierten – Vorschrift begleitet, es sei eine Organisationsform zu wählen, die ihre Einhaltung garantiere (Art. 7). Bei dieser Organisationsform ist eine Einwirkungsmöglichkeit für die Bevölkerung des Verbreitungsgebiets vorzusehen; zwar steht ihr kein Recht zu, direkt Programme zu gestalten oder eigene Sendungen auszustrahlen. Wünsche und Anregungen aus der Bevölkerung des Einzugsgebiets müssen jedoch berücksichtigt werden.

Entscheidende Einflüsse auf die Programme könnte die Art der Finanzierung haben. Die KRV schreibt hier vor, dass die Programme nicht beeinträchtigt werden dürfen (Art. 8); direkte und indirekte Werbung, Sponsorsendungen und der Verkauf von Sendezeit sind verboten. Die «eigenen, lokalen Programme» dürfen nach der KRV (Art. 2) nicht drahtlos verbreitet werden. Die Bewilligung für die Verbreitung eigener Lokalprogramme wird nur als Versuchserlaubnis erteilt, welche die Gemeinschaftsantennen-Betriebskonzession der PTT ergänzt (Art. 3). Ferner ist ein Bewilligungsverfahren vorgeschrieben, bei dem die betroffenen und interessierten Kreise angehört werden müssen (Art. 11).

## **124 Das internationale Fernmelderecht**

Die UIT zählt heute 154 Mitgliedstaaten, die sich die Zusammenarbeit im Fernmeldewesen, die wirtschaftliche und betriebliche Förderung der Fernmeldedienste und die Koordination untereinander zum Ziel gesetzt haben. Zum Aufgabenbereich der UIT gehören unter anderem:

- die Zuteilung der Radiofrequenzbereiche und die Frequenzregistrierung;
- die Beseitigung von Störungen zwischen Radiostationen verschiedener Länder;
- die Verbesserung der Ausnützung des Frequenzspektrums;

- die Förderung des Fernmeldewesens in Entwicklungsländern;
- die Erarbeitung von Reglementen und Empfehlungen sowie die Abfassung von Studien und Berichten über Fernmeldebelange.

Die rechtlichen Beziehungen der Mitgliedstaaten werden durch den Internationalen Fernmeldevertrag und seinen Ausführungserlass, das Internationale Radioreglement, geregelt. Diese Abkommen sind von allen 154 Mitgliedstaaten der UIT unterzeichnet und ratifiziert worden. Damit haben sie sich verpflichtet, die technischen Bestimmungen einzuhalten und die Verantwortung für alle Sendungen aus ihrem Hoheitsgebiet zu tragen. Der Fernmeldevertrag und das Radioreglement verpflichten die Unterzeichnerstaaten, für jede Sendung von ihrem Hoheitsgebiet oder von Satelliten aus, die die drahtlosen Dienste anderer Länder beeinträchtigen könnten, die Frequenzen mit den betreffenden Verwaltungen zu koordinieren. Der Fernmeldevertrag regelt die Zusammensetzung, den Zweck und die Arbeitsweise der UIT und enthält bindende Vorschriften für folgende Bereiche:

- Verwendung des Frequenzspektrums durch die einzelnen Funkdienste;
- Koordination der Frequenzbelegung;
- Vorgehen bei Störfällen;
- technische Mindestanforderungen an die Funkmittel;
- Sicherheit und Betrieb.

Grundsätzlich darf kein terrestrischer oder Satelliten-Sender in Betrieb genommen werden, wenn das vorgeschriebene Koordinationsverfahren, bei dem die Nutz- und Störreichweite des Senders berücksichtigt werden müssen, nicht durchgeführt worden ist. Von den geltenden Vorschriften können die Mitglieder nur abweichen, wenn die Gewähr besteht, dass als Folge der damit verbundenen Störreichweite keine nachteiligen Wirkungen auftreten. Ausgenommen von der Koordination sind ferner die militärischen Anwendungen.

Artikel 35 des Fernmeldevertrages bestimmt, dass alle Funkstellen, unabhängig von ihrem Verwendungszweck, so einzurichten und zu betreiben sind, dass sie die Funkdienste der übrigen Vertragsunterzeichner nicht stören können. Nach Ziffer 423 des Radioreglementes darf die Leistung der Rundfunksendestellen (ausgenommen für die Kurzwellenbänder) grundsätzlich den Wert nicht überschreiten, der für einen wirtschaftlichen Betrieb des nationalen Funkdienstes von guter Qualität innerhalb der Grenzen des betreffenden Landes erforderlich ist. Ziffer 725 des Radioreglementes hält fest: «Keine Sendestation darf von einem Privaten oder irgendeinem Unternehmen errichtet oder betrieben werden ohne Genehmigung der Regierung des Landes, zu dem sie gehört.» Sender, die in allen ihren Eigenschaften einem ratifizierten Abkommen oder Plan entsprechen, müssen nicht mehr koordiniert werden – sie sind nur beim International Frequency Registration Board (IFRB), einem Organ der UIT, zu notifizieren.

Eine geordnete Nutzung des Wellenspektrums kann nur durch eine internationale Funkordnung gewährleistet werden. Sie erfordert auf nationaler und internationaler Ebene einen enormen Planungs- und Koordinationsaufwand. Aus dem Fernmelderegale erwächst den PTT-Betrieben die Aufgabe, im Interesse der Allgemeinheit und für die Einhaltung der Funkordnung einen geregelten und störungsfreien Rundfunk zu gewährleisten. Die Schweiz ist, schon ihrer geringen geografischen Ausdehnung wegen, ganz besonders auf die strikte Einhal-

tung der Funkordnung in Europa angewiesen. Ausländische Sendungen bedecken jeweils wegen der Ausbreitungsart der Wellen grössere Teile unseres Landes, und die schweizerischen Sendungen können auch im angrenzenden Gebiet der Nachbarländer empfangen werden. Solche «Überlappungen» könnten nur mit einem unverhältnismässigen finanziellen Aufwand vermieden werden. Deshalb muss man die Frequenzen der Sender sorgfältig koordinieren, will man Störungen vermeiden.

Neben den genannten Vereinbarungen ist der Genfer Satellitenrundfunkplan aus dem Jahr 1977 zu erwähnen. Dieses Abkommen, seit 1. Januar 1979 für die Dauer von 15 Jahren in Kraft, legt die technischen Kriterien und die entsprechenden Koordinationsverfahren fest und regelt, wie die gleichberechtigten terrestrischen Dienste und Satellitendienste das Frequenzband 11,7 – 12,5 GHz in der Region 1 (Europa und Afrika) bzw. das Band 11,7–12,2 GHz in den Regionen 2 (Nord- und Lateinamerika) und 3 (übrige Welt) gemeinsam nutzen können. Während für die Regionen 1 und 3 bereits 1977 vollständige Pläne vereinbart wurden, soll die Planung des Satellitenrundfunkdienstes in der Region 2 Gegenstand einer Regional-Konferenz im Juni 1983 sein. In der Region 1 sind folgende Dienste im Frequenzband 11,7–12,5 GHz zugelassen:

1. terrestrische Fix- und Mobildienste (z. B. Polizeifunk);
2. terrestrisches Fernsehen;
3. Satellitenrundfunk.

Dieses Band wird bereits heute terrestrisch genutzt, während Rundfunksatelliten, die in Europa direkt empfangen werden können, erst für 1984–1986 geplant sind. Durch die koordinierte Nutzung des Bandes gewährleistet das Abkommen, dass ein sich sukzessive entwickelnder Satellitendienst durch bestehende terrestrische Dienste nicht gestört wird. Ferner verhindert es eine willkürliche Belegung der geostationären Erdumlaufbahn (geostationär bedeutet, dass sich der Satellit mit der gleichen Geschwindigkeit dreht wie die Erdkugel und demnach immer über dem gleichen Erdpunkt steht).

Geostationäre Rundfunksatelliten befinden sich auf einer kreisförmigen Erdumlaufbahn, etwa 36 000 km über dem Äquator. Die für den Satelliten charakteristische Möglichkeit, überationale Gebiete, etwa ganze Subkontinente, mit Rundfunk zu versorgen, konnte nicht ausgenützt werden, weil die Nachfrage nach Satellitenkanälen zu gross war und weil gewisse Länder die Überstrahlung ihres Territoriums durch ausländische Sendungen nicht zulassen wollen. Der Genfer Satellitenrundfunkplan ist deshalb, wie schon an anderer Stelle erwähnt, auf nationale Versorgung ausgerichtet. Der Überdeckungsbereich wurde dabei als die kleinstmögliche Ellipse definiert, welche die jeweiligen Landesgrenzen umschliesst. Die Länder verpflichten sich, technisch bedingte Grenzüberschreitungen gegenseitig zu tolerieren. Es ist aber auch klar festgelegt, dass der Empfang der eigenen Programme nur innerhalb der Landesgrenzen geschützt ist. Grundsätzlich haben also unsere Nachbarländer das Recht, ausserhalb des schweizerischen Territoriums unsere Satellitenfrequenzen für andere Dienste zu verwenden, was bedeuten würde, dass in solchen Fällen der Empfang unserer Programme ausserhalb des Landes nicht gesichert ist. Umgekehrt muss auch die Schweiz den Empfang ausländischer Satellitenprogramme nicht gewährleisten, sie kann die gleichen Frequenzen innerhalb des Landes anderweitig nutzen.

Was hat der Genfer Satellitenrundfunkplan aus dem Jahr 1977 der Schweiz gebracht? Pro Orbitalposition auf der geostationären Umlaufbahn können für jede Hemisphäre die Kanäle für höchstens acht Länder ohne gegenseitige Störung betrieben werden. Damit den künftigen Fernsehzuschauern mit einem Minimum an Empfangsaufwand ein Maximum von Programmen geboten werden kann, wurde im Rahmen des Abkommens dem Satelliten der Schweiz und den Satelliten von Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich als direkten Nachbarn die gleiche Orbitalposition von 19° West zugeteilt. Von der Schweiz aus können die Satelliten unter einem Elevationswinkel von etwa 30° gesehen werden; die wenigen Zonen, die wegen den Bergen keine direkte Sichtverbindung zum Satelliten haben (Schattenzonen), werden daher sehr klein sein.

Als Überdeckungszone wird die Zone bezeichnet, in der die Programme mit einer Parabolantenne von etwa 90 cm Durchmesser empfangen werden können; sie geht in der Regel über das geschützte Empfangsgebiet hinaus. Die Überdeckungszone der schweizerischen Sendungen liegt innerhalb eines Umkreises, der ungefähr über Monaco, St. Etienne, Dijon, Saarbrücken, Würzburg, Nürnberg, zwischen Salzburg und Innsbruck sowie über Verona und Rapallo verläuft. Andererseits schliessen auch die technisch bedingten Überdeckungen durch Sendungen unserer Nachbarstaaten das Territorium unseres Landes weitgehend ein; das bedeutet, dass in der Schweiz bei einer vollständigen Nutzung der zugeteilten Kanäle dereinst ausländische Kanäle über die gleichen Antennen empfangen werden können.

Neben dem Genfer Satellitenrundfunkplan aus dem Jahr 1977 sind im Zusammenhang mit dem Satellitenrundfunk zwei weitere internationale Abkommen zu beachten, denen die Schweiz ebenfalls beigetreten ist. Beide sind aber nicht im Rahmen der UIT erarbeitet worden. Es handelt sich um den bereits genannten Weltraumvertrag und das Übereinkommen vom 27. März 1972 über die völkerrechtliche Haftung für Schäden durch Weltraumgegenstände (AS 1974 784). Diese Abkommen machen die Vertragsstaaten völkerrechtlich verantwortlich sowohl für staatliche als auch für nichtstaatliche Tätigkeiten im Weltraum und unterstellen die Aktivitäten nichtstaatlicher Rechtsträger der staatlichen Aufsicht und Genehmigung.

## 125      **Notwendigkeit einer rechtlichen Ordnung**

Die Probleme, die sich im Hinblick auf die Rechtsgrundlage der Bundeskompetenz stellen, wurden bereits dargelegt. Für den Programmbereich drängt sich eine klare und rechtsstaatlich saubere Lösung auf. Wir verzichten in diesem Zusammenhang darauf, auch noch auf allfällige Lücken im technischen Rundfunkrecht hinzuweisen.

Abgesehen von einer umfassenden Bundeskompetenz über Radio und Fernsehen fehlen heute auch explizite Verfassungs- und Gesetzesbestimmungen über die Voraussetzungen, die erfüllt sein müssen, damit eine Konzession zur Ausstrahlung öffentlicher Programme oder Dienstleistungen (z. B. Videotex) erteilt werden kann. Die Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit und die Verfassungsprinzipien wie Rechtsgleichheit und Willkürverbot vermögen diese Lücke nicht genügend zu schliessen.

Es fehlen aber nicht nur explizite Kriterien für die Konzessionserteilung. Verfassung und Gesetz sagen auch darüber nichts aus, unter welchen Bedingungen solche Tätigkeiten wahrzunehmen sind. Insbesondere fehlen Bestimmungen über die Programmgestaltung, die Finanzierung und die Organisation der Veranstalter sowie über die Stellung der Benutzer. Unbestimmtheit und Unsicherheit prägen aber auch das komplexe Verhältnis zwischen Staat und Veranstalter; Probleme ergeben sich hier vor allem bei der Aufsicht. Die Rechtslage gibt der Behörde einen Ermessensspielraum, der nur wenigen Leitlinien und Beschränkungen unterworfen ist. Auf der Stufe von Verfassung und Gesetz gibt es kein schweizerisches Rundfunkrecht.

Das lässt sich mit dem Legalitätsprinzip nur schwer vereinbaren. Hinzu kommt, dass Radio und Fernsehen für den Staat, die Gesellschaft und den einzelnen Menschen unverkennbar von grosser Bedeutung sind. Zudem haben wir es in diesem Bereich mit einer technischen Entwicklung zu tun, die immer rascher fortschreitet. Diese Technik sollte zum Nutzen von Gesellschaft und Individuum eingesetzt werden. Zugleich ist aber auch den Gefahren zu begegnen, die das «Leben aus zweiter Hand» mit sich bringt.

## 13 Erarbeitung der Vorlage

### 131 Vorgeschichte

Der vorliegende Entwurf zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen hat eine lange Vorgeschichte.

Im Jahre 1957 lehnte das Volk eine erste Verfassungsvorlage folgenden Wortlautes ab:

#### *Artikel 36<sup>bis</sup>*

- <sup>1</sup> Die Gesetzgebung über Rundspruch und Fernsehen ist Bundessache.
- <sup>2</sup> Der Bund erlässt über jedes dieser Gebiete ein besonderes Gesetz.
- <sup>3</sup> Mit der Aufstellung und Ausführung der Programme betraut der Bund eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts. Die geistigen und kulturellen Bedürfnisse der Kantone sowie der verschiedenen Landesteile, Bevölkerungskreise und Sprachgebiete sind angemessen zu berücksichtigen.
- <sup>4</sup> Die Kantone sind zuständig, Vorschriften über den öffentlichen Empfang von Rundspruch und Fernsehsendungen zu erlassen. (BBl 1956 II 1022)

Kommentatoren werteten dieses Nein vor allem als Misstrauensbeweis gegen das noch kaum verbreitete Fernsehen. Ein damals gängiger Slogan lautete: «Kein Radiofranken für das Fernsehen».

Nach diesem negativen Volksentscheid betraute das EVED im Jahre 1967 Professor Hans Huber, Muri, mit einer Expertise über die Verfassungsfrage. In seinem Gutachten vom 4. September 1967 schlug Professor Huber einen neuen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen vor (teilweise abgedruckt in der Botschaft 1973, BBl 1973 II 1311).

Im Jahr 1968 wurde bei den Kantonen, den Parteien und den direkt interessierten Organisationen ein Vernehmlassungsverfahren zum leicht modifizierten Entwurf von Professor Huber durchgeführt; in den Stellungnahmen traten unter-

schiedliche Auffassungen zur verfassungsrechtlichen Ordnung von Radio und Fernsehen zutage. Deshalb setzte das EVED Ende 1970 eine juristische Expertenkommission ein. Diese hatte den Auftrag, einen Entwurf zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen auszuarbeiten und ihn mit einem erläuternden Bericht zu versehen, der als Grundlage zu einer Botschaft hätte dienen sollen. Da vor allem die Meinungen über die Fragen der Radio- und Fernsehfreiheit kontrovers waren, konnten sich die Experten trotz grosser Bemühungen zu keiner einheitlichen Auffassung durchringen. Im Spätherbst des Jahres 1971 entschloss sich die Kommission, dem EVED über ihre bisherige Arbeit einen Bericht zu erstatten. Er enthielt verschiedene Varianten und Ergänzungen. In Zusatzberichten reichten drei Kommissionsmitglieder alternative Textfassungen ein.

Das EVED hörte Professor Huber nochmals an und führte darauf mit Ermächtigung des Bundesrates anhand eines erneut modifizierten Textvorschlages im Jahre 1973 ein zweites Vernehmlassungsverfahren durch. Dieser Vorentwurf des EVED, versehen mit einem erläuternden Bericht, wurde in den grossen Zügen gut aufgenommen. Erneut schlugen indessen die Kantone, Parteien und angehörten Organisationen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens zahlreiche Änderungen vor.

Mit der Botschaft von 1973 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten folgenden Vorschlag zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen:

*Artikel 36<sup>quater</sup>*

- <sup>1</sup> Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist Sache des Bundes.
- <sup>2</sup> Der Bund betraut mit der Schaffung und Verbreitung der Programme eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts.
- <sup>3</sup> Radio und Fernsehen sind für die Allgemeinheit nach den Grundsätzen einer freiheitlichen und demokratischen Ordnung einzurichten und zu betreiben.
- <sup>4</sup> Die Gesetzgebung stellt für die Programmdienste verbindliche Richtlinien auf, insbesondere um
  - a. die geistigen, sozialen, kulturellen und religiösen Werte der Bevölkerung zu wahren und zu fördern;
  - b. in den Programmen von nationaler Bedeutung die Verschiedenheit der Sprachgebiete und die Eigenart der einzelnen Landesteile darzustellen;
  - c. zu gewährleisten, dass die Vielfalt der Meinungen angemessen zum Ausdruck kommt;
  - d. die Freiheit der Institutionen in der Schaffung und Verbreitung der Programme zu gewährleisten.

Nach langen Diskussionen verabschiedete die Bundesversammlung folgende Fassung:

*Artikel 36<sup>quater</sup>*

- <sup>1</sup> Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist Sache des Bundes.
- <sup>2</sup> Der Bund kann für die Verbreitung von Programmen Konzessionen erteilen. Er betraut mit der Schaffung und Verbreitung der Programme eine oder mehrere Institutionen des öffentlichen oder privaten Rechts, die im Rahmen der Gesetzgebung autonom sind.

<sup>3</sup> Radio und Fernsehen werden für die Allgemeinheit nach den Grundsätzen eines freiheitlichen und demokratischen Rechtsstaates eingerichtet und betrieben. Die Interessen der Kantone sind zu berücksichtigen.

<sup>4</sup> Die Programme haben insbesondere

- a. eine objektive und ausgewogene Information sicherzustellen;
- b. die Verschiedenheit der Meinungen angemessen zum Ausdruck zu bringen;
- c. das Verständnis für die Anliegen der Gemeinschaft zu fördern;
- d. die Eigenart der Sprachgebiete und Landesteile darzustellen;
- e. die kulturelle und soziale Vielfalt zu berücksichtigen;
- f. die Achtung vor der Persönlichkeit und vor der religiösen Überzeugung zu wahren.

Im Rahmen dieser Richtlinien ist die freiheitliche Gestaltung der Programme gewährleistet.

<sup>5</sup> Auf Stellung und Aufgabe anderer Kommunikationsmittel, vor allem der Presse, ist Rücksicht zu nehmen.

<sup>6</sup> Das Gesetz schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz.

Am 26. September 1976 verwarfen Volk und Stände diesen Verfassungsartikel.

Die Analyse der Abstimmungsergebnisse und -kommentare zeigte im wesentlichen, dass viele Bürger den Artikel als freiheitsfeindlich empfanden und dass die Fachleute eine positive Umschreibung der Aufgaben von Radio und Fernsehen vermissten. Weiter wurde bemängelt, die Vorlage sei trotz ihrer Ausführlichkeit zu unbestimmt. Schliesslich warfen Gegner dem Artikel vor, es fehle die gesamtmediale Betrachtungsweise und Einbettung. Nicht bestritten war hingegen die Notwendigkeit einer verfassungsmässigen Grundlage für den Programmbereich.

## 132 Neue Verfassungsvorlage

Nach Ablehnung der Verfassungsvorlage über Radio und Fernsehen im Herbst 1976 teilte der Bundesrat bei der Beantwortung der Motionen Broger, Jaeger und der sozialdemokratischen Fraktion und der Interpellation Baechtold den eidgenössischen Räten mit, er gedenke so rasch wie möglich einen neuen Verfassungsartikel vorzulegen. In seiner Begründung verwies der Bundesrat vor allem auf die neuen Technologien, insbesondere den Kabelrundfunk (Amtl. Bull. 1976 706–708; Amtl. Bull. N 1977 415–418 und 544–545).

Ende 1979 legte der Bundesrat in seinen «Richtlinien der Regierungspolitik 1979–1983» bezüglich Radio und Fernsehen fest: «Wegen seiner rechtlichen und politischen Notwendigkeit haben wir beschlossen, die Arbeit am Radio- und Fernsehartikel der Bundesverfassung zeitlich vorzuziehen, wobei für eine enge Koordination mit den Bestrebungen der Medienkommission gesorgt ist. Die Botschaft für den Radio- und Fernsehartikel wird der Bundesversammlung voraussichtlich im Jahr 1980 zugehen» (S. 683 f.; s. Anhang).

### 132.1 Ausarbeitung von zwei Varianten

1977 ernannte das EVED eine Studienkommission. Ihre Arbeit galt der Ausformulierung einer Verfassungsvorlage mit einem begleitenden Bericht.

Nach der verwaltungsinternen Bereinigung des Entwurfs beauftragte der Bundesrat am 22. November 1978 das EVED mit der Durchführung des Vernehmlassungsverfahrens.

Um möglichst präzise Vorstellungen der Angehörten über die materielle Ausgestaltung der Verfassungsvorlage zu erhalten, gab das EVED am 8. Dezember 1978 zwei Entwürfe – einen reinen Kompetenzartikel und einen materiell ausgebauten Artikel – in die Vernehmlassung:

#### *Variante I*

*Artikel 36<sup>quater</sup>  
(55<sup>bis</sup>)*

Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen Verbreitung von Darbietungen und Informationen, die fernmeldetechnisch übermittelt werden, ist Sache des Bundes.

#### *Variante II*

*Artikel 36<sup>quater</sup>  
(55<sup>bis</sup>)*

<sup>1</sup> Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen Verbreitung von Darbietungen und Informationen, die fernmeldetechnisch übermittelt werden, ist Sache des Bundes.

<sup>2</sup> Die Gesetzgebung achtet darauf, dass insbesondere Radio und Fernsehen zur selbständigen Meinungsbildung der Zuhörer und Zuschauer in den Fragen des Zusammenlebens, zu ihrer kulturellen Entfaltung und zu ihrer Unterhaltung beitragen. Dabei sind die Leistungen und Eigenheiten der verschiedenen Medien zu berücksichtigen.

<sup>3</sup> Im Rahmen von Absatz 2 sind die Unabhängigkeit der Veranstalter und das freiheitliche Gestalten der Programme gewährleistet.

Den Entwürfen wurden Erläuterungen und ein Fragebogen beigegeben. Die bis zum 30. April 1979 laufende Vernehmlassungsfrist musste in einzelnen Fällen bis zum 30. September 1979 verlängert werden.

## **132.2 Vernehmlassungsergebnisse**

Während bei der in die Vernehmlassung gegebenen Textvariante I lediglich die Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung statuiert wurde, lag der Textvariante II die Überlegung zu Grunde, dass Radio und Fernsehen Leistungen erbringen, die für den Einzelnen und die Bevölkerung notwendig sind. Sie schaffen Programme für ein Publikum, das durch seine Bedürfnisse und Interessen die Aktivitäten der Medien ermöglicht und rechtfertigt. Die Freiheit der Veranstalter und Programmverantwortlichen ist in diesem Umfang gewährleistet.

Mit einem solchen, auf die Funktionen und Leistungen der Medien ausgerichteten Ansatz sollte einerseits der in der letzten Abstimmung laut gewordenen Kritik und andererseits einem veränderten Medienverständnis Rechnung getragen werden.

Von den zur Vernehmlassung eingeladenen Kantonen, Parteien, Fachorganisationen, Kirchen, Berufsverbänden, Spitzenverbänden der Wirtschaft und politischen und kulturellen Vereinigungen gingen 78 Stellungnahmen ein. Die zusammenfassende Beurteilung der Vernehmlassungen ergab folgendes Bild:

### **132.21 Kantone**

Die besondere Bedeutung der Medien Radio und Fernsehen für eine pluralistische Meinungsbildung und damit auch für die schweizerische Demokratie werden durchwegs anerkannt. Aus diesem Grund kann die aktuelle Rechtslage, die verfassungsrechtlich nur teilweise abgesichert ist, nicht befriedigen. Die Regierungen der Kantone treten deshalb geschlossen für eine rasche Verwirklichung der Verfassungsvorlage über Radio und Fernsehen ein. Eine überwiegende Mehrheit spricht sich, wenn auch mit gewissen Vorbehalten und Einschränkungen, für einen materiellen Verfassungsartikel aus und verwirft in Anbetracht der staatspolitischen Bedeutung von Radio und Fernsehen eine blosser Kompetenznorm.

### **132.22 Parteien**

Über die Dringlichkeit und Notwendigkeit einer Verfassungsvorlage über Radio und Fernsehen bestehen bei den Parteien grundsätzlich keine Zweifel. Die Vorlage soll vor der Medien-Gesamtkonzeption erarbeitet werden und Prioritätsrang erhalten. Mit zwei Ausnahmen wünschen die angehörten Parteien, soweit sie dazu überhaupt Stellung genommen haben, einen materiellen Artikel.

### **132.23 Wirtschaftsverbände**

Sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmerverbände treten dafür ein, dass der Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen vor der Medien-Gesamtkonzeption ausgearbeitet wird. Im gleichen Umfang sprechen sich die Wirtschaftsverbände für einen materiellen Artikel aus.

### **132.24 Medien**

Ein neuer Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen wird als dringend notwendig erachtet. Sie stimmen darin überein, dass ein materieller Artikel erforderlich sei und gewichtige Vorteile biete.

### **132.25 Gemeinnützige und kulturelle Organisationen, Verschiedene**

Die gesellschaftspolitische Bedeutung von Radio und Fernsehen erfordert eine rechtlich einwandfreie Verfassungsgrundlage. Deshalb treten die gemeinnützigen und kulturellen Organisationen mit überwiegender Mehrheit für einen materiellen Artikel ein und verlangen, dass der entsprechende Verfassungsartikel vor der Medien-Gesamtkonzeption ausgearbeitet wird.

### **132.26 Zusammenfassende Beurteilung der Vernehmlassungsergebnisse**

Das hervorstechendste Merkmal der Vernehmlassungsergebnisse ist die relativ geschlossene Beurteilung der gesamten Vorlage. Vor allem im Hinblick auf die Dringlichkeit und die Notwendigkeit einer verfassungsrechtlichen Regelung von Radio und Fernsehen, auf die Zuweisung einer umfassenden Kompetenz an den

Bund und auf den medienpolitischen Ansatz stimmen die Stellungnahmen überein.

Diese Übereinstimmung deutet darauf hin, dass die Variante II den Bedenken, die anlässlich der Volksabstimmung im Jahre 1976 geäußert wurden, über weite Strecken Rechnung getragen hat und eine taugliche Grundlage für eine Radio- und Fernsehordnung sein wird.

Die grosse Mehrheit ist der Auffassung, ein materieller Artikel sei wünschenswert und dringend. Die Kompetenznorm wird demgegenüber als zu wenig aussagekräftig abgelehnt, da sie für die staats-, gesellschafts-, wirtschafts- und kulturpolitische Bedeutung von Radio und Fernsehen keine politisch genügend abgesicherte Basis bilde. Diese Wertung der Sachvorlage entspricht auch dem von den Angehörten oft vorgebrachten Begehren, Radio und Fernsehen seien als wichtige Integrationsfaktoren für Staat und Gesellschaft in ihren Grundzügen in der Verfassung zu skizzieren.

Im Gegensatz zur Vorlage von 1976 wird somit die Forderung deutlich, dass die verfassungsrechtliche Ordnung von Radio und Fernsehen in ihrer Gesamtheit und nicht allein anstaltsbezogen betrachtet werden muss. Ein solches Vorgehen erlaubt es auch, die Grundsatzentscheide im Radio- und Fernsbereich als Bestandteil des ganzen Mediensystems zu verstehen und entsprechend einzuordnen. Organisationsrechtliche Fragen werden damit auf die Stufe der einfachen Gesetzgebung verschoben, was einer sachgerechteren Regelung nur nützen kann.

Über die inhaltliche Ausrichtung des materiellen Verfassungsartikels sind die Vorstellungen der Befragten oft geteilt. Für die einen ist die vorliegende Variante II eine taugliche Grundlage, die nach einer sprachlichen Überarbeitung in dieser Form in das weitere Rechtssetzungsverfahren gegeben werden sollte. Für die andern geht die Variante II zu wenig weit, weil sie nach der Auffassung dieser Gruppen mehr verspricht, als sie halten könne. Dieser grundsätzliche Vorbehalt wird vor allem damit begründet, dass die Zuhörer und Zuschauer gegenüber den Programmschaffenden benachteiligt werden und es noch nicht gelungen sei, in der Verfassung die Stellung der Zuhörer und Zuschauer befriedigend zum Ausdruck zu bringen.

In diesem Zusammenhang ist auch die Frage von Bedeutung, inwieweit die Leistungen, die man von Radio und Fernsehen allgemein erwartet, genügend klar erfasst und geregelt werden können. Die Vernehmlassungen deuten darauf hin, dass es als richtig angesehen wird, dass Radio und Fernsehen Aufgaben für Staat und Gesellschaft zu erbringen haben und dass diese Leistungen der verfassungsrechtlichen Regelung zugrunde liegen. Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung auf Verfassungsstufe bestehen hingegen unterschiedliche Auffassungen.

Zusammenfassend darf festgehalten werden, dass über die Aufgaben von Radio und Fernsehen grundsätzlich Einigkeit besteht und die Grenzen für die verfassungsrechtliche Regelung der beiden Medien richtig gesetzt wurden. Was die konkrete Ausgestaltung betrifft, bleiben indessen noch erhebliche Differenzen. Für die einen hat der Verfassungsartikel die Aufgabe, die Ziele und die Rahmenbedingungen des Radio- und Fernsehsystems der Schweiz offen darzulegen, für die andern sollte er jedoch auch die Mittel umschreiben, die zur Verwirkli-

chung der gesteckten Ziele bereitgestellt werden müssen. In diesem Spannungsfeld dürfte denn auch die Hauptschwierigkeit liegen, eine sachgerechte Lösung zu finden, die nach allen wesentlichen Gesichtspunkten vertretbar ist.

### **132.3 Medienartikel oder Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen?**

Der entstehenden Medien-Gesamtkonzeption kommt für die künftige Kommunikations- und Medienpolitik des Bundes grosse Bedeutung zu; deshalb drängt sich die Frage auf, ob es nicht geboten sei, die Vorschläge der Expertenkommission abzuwarten. Radio und Fernsehen könnten so in einem eigentlichen Medienartikel der Bundesverfassung geregelt werden.

Nun geben aber die bisherigen Arbeiten der Expertenkommission zu erkennen, dass es keineswegs nur um die Alternative geht, zwischen einem gesonderten Artikel für Radio und Fernsehen und einem Medienartikel zu wählen. Im Hinblick auf eine «Gesamtlösung» sind auch andere verfassungsrechtliche Regelungen denkbar.

Das und die eindeutigen Vernehmlassungsergebnisse, vor allem aber auch die Dringlichkeit, endlich zu einer ausreichenden Verfassungsgrundlage zu gelangen, veranlassten den Bundesrat, die Schaffung eines gesonderten Verfassungsartikels für Radio und Fernsehen voranzutreiben. Das lässt sich auch aus der Sicht der Expertenkommission rechtfertigen. Sie bejahte in ihrer Vernehmlassung die Priorität eines Radio- und Fernsehartikels und befürwortete eine Fassung, die der Variante II der Vernehmlassungsentwürfe entspräche. Durch einen solchen Verfassungsartikel würden ihre Arbeiten und Intentionen nicht präjudiziert.

### **132.4 Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen** (Artikel 55<sup>bis</sup> BV)

Am 2. Juli 1980 beauftragte der Bundesrat deshalb das EVED, einen Entwurf des Verfassungsartikels über Radio und Fernsehen sowie eine Botschaft auf der Grundlage der Textvariante II auszuarbeiten und dabei die Folgerungen des Vernehmlassungsverfahrens zu berücksichtigen.

Wir unterbreiten Ihnen daher die überarbeitete Vernehmlassungsvariante II als Vorschlag zu einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen.

#### *Artikel 55<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes.

<sup>2</sup> Radio und Fernsehen tragen zur kulturellen Entfaltung, zur eigenen Meinungsbildung und zur Unterhaltung der Zuhörer und Zuschauer bei. Sie berücksichtigen die Eigenheiten des Landes und bringen die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck.

<sup>3</sup> Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Freiheit, Programme zu gestalten, sind im Rahmen von Absatz 2 gewährleistet.

<sup>4</sup> Der Bund schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz.

## **132.5 Zusammenarbeit mit der Expertenkommission Medien-Gesamtkonzeption**

Die Medienlandschaft im elektronischen Bereich ist im Verlaufe des Jahres 1980 in lebhaftere Bewegung geraten. Zahlreiche Konzessionsgesuche zur Verbreitung von internationalen, nationalen, regionalen und lokalen Radio- und Fernsehprogrammen sind beim EVED eingereicht worden. Die Diskussionen über die künftige Radio- und Fernseh-Entwicklung brechen nicht mehr ab. Der Bundesrat hat mit Blick auf das Auslaufen der KRV (30. Juni 1981) mehrmals erklärt, die Erarbeitung einer Verfassungsgrundlage für Radio und Fernsehen sei vordringlich und müsse der Medien-Gesamtkonzeption vorgezogen werden.

Damit stellte sich die Aufgabe, die Arbeiten der Expertenkommission Medien-Gesamtkonzeption mit den Arbeiten an einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen zu koordinieren. Das geschah durch enges Zusammenwirken. Die Expertenkommission hat den Vorentwurf für einen Verfassungsartikel und die Botschaft einlässlich behandelt und gutgeheissen.

### **14 Probleme und Lösungsansätze**

#### **141 Rundfunk, Staat und Gesellschaft**

Die Medien – und besonders Radio und Fernsehen – sind in jüngerer Zeit, nicht nur in der Schweiz, zunehmender Anfechtung ausgesetzt. Das lässt sich überall dort beobachten, wo die elektronischen Medien zugunsten demokratischer Staatswesen öffentliche Funktionen zu erfüllen haben. Es sind vorab die politischen Sendungen, die ein verbreitetes und vielfach auch widersprüchliches Missfallen auf sich ziehen. Daran sind gewiss in manchen Fällen die Medien selbst mitschuldig. Gelegentlich fehlt es an Sachkunde und professionellem Können, hin und wieder auch an der Bereitschaft, vorgefasste Ansichten zu überwinden. Doch solche Unzulänglichkeiten allein erklären die Klimaver-schlechterung nur zum Teil.

Wenn wir uns die Schwierigkeiten der Medien vergegenwärtigen wollen, die sich landesweit als Dienst an der Öffentlichkeit zu verstehen haben, müssen wir von den gegenwärtigen Zuständen in Staat und Gesellschaft ausgehen. Dann wird klar, dass es in einer Vielzahl von Fällen gar nicht möglich ist, breite Zustimmung oder auch nur hinreichendes Verständnis zu erlangen. Der Staat befindet sich heute oft in der Rolle eines Schiedsrichters, der divergierende Interessen auszugleichen hat und damit vielfach nur das Mass der Unzufriedenheit ein wenig verringern kann. Das ist in der Folge auch das Schicksal derer, die seine Tätigkeiten und Vorhaben darzustellen haben. Auch wenn das mit einer sorgsamem Mischung von Loyalität und Kritik geschieht, sind die Einwände bereits vorgegeben.

Die Gesellschaft ihrerseits befindet sich in einer Lage, die den Medienauftrag nochmals kompliziert. Weder leben wir in einer Klassengesellschaft früheren Zuschnitts, noch hat sich ein völlig neuer Lebensstil herausgebildet. Hergebrachte Formen und Gepflogenheiten des Daseins mischen sich vielmehr mit solchen, die aus lange unbestrittenen Konventionen ausbrechen. Die Überein-

stimmung ist geringer, die individuelle Existenzgestaltung häufiger geworden. Mit diesem Entwicklungsprozess, der Überlieferungen und traditionelle Wertvorstellungen in Frage stellt, verbindet sich auch viel Unsicherheit. Dabei geht man sicher nicht fehl in der Annahme, dass die Medien solche Entwicklungsprozesse beschleunigen oder ihnen gar erst zum eigentlichen Durchbruch verhelfen.

Auf diesem gesellschaftlichen Hintergrund sind die elektronischen Medien, die sich an die Allgemeinheit und nicht an ein besonderes Zielpublikum richten, vor ein unausweichliches Dilemma gestellt. Das Rezept des Theaterdirektors in Goethes «Faust»: «Wer Vieles bringt, wird manchem etwas bringen» wird all denen nicht genügen, die gar keine Vielfalt wollen. Diese Problematik bei der Programmgestaltung der nationalen elektronischen Medien wird mit Sicherheit steigen. Radio und Fernsehen, die neuen Techniken inbegriffen, werden aber für eine hinlängliche Kommunikation mit integrierender Wirkung in Staat und Gesellschaft zunehmend gewichtiger. Daraus resultiert die bedeutungsvolle Frage, mit welchen Zielsetzungen und unter welchen Rahmenbedingungen Radio und Fernsehen künftig zu arbeiten haben.

Die Auseinandersetzungen der jüngsten Zeit dürfen nicht dazu verleiten, die elektronischen Medien dem Staat oder Gruppen auszuliefern. Auch darf nicht an die Stelle einer Zensur ein Verzicht auf die angemessene Behandlung kontroverser Themen treten. Das hätte eine verfälschte Darstellung staatlicher und gesellschaftlicher Vorgänge zur Folge. Das Ergebnis wäre, dass die elektronischen Medien an Glaubwürdigkeit verlieren würden. Auf der andern Seite darf der Rundfunk auch nicht dem freien Belieben Programmschaffender ausgeliefert sein.

Radio und Fernsehen können dem Staat und der Gesellschaft den erforderlichen Dienst nur leisten, wenn sie die Zustände und Entwicklungen kompetent und wahrhaftig schildern. Kontroversen werden dabei wohl kaum vermieden werden können.

Der Verfassungsartikel sucht einen gangbaren Weg. Er umreisst sowohl die legitimen Ansprüche der Zuhörer und Zuschauer und gleichermassen die berechtigten Ansprüche der Medien. Damit lässt sich eine Rechtsgrundlage für eine vernünftige Nutzung der elektronischen Medien schaffen.

## **142 Freiheiten im Bereich des Rundfunks**

### **142.1 Allgemeine Bemerkungen**

Bei allen bisherigen Versuchen, Radio und Fernsehen verfassungsrechtlich befriedigend zu ordnen, haben vor allem die Freiheitsgarantien zu heftigen Kontroversen geführt. Sowohl in rechtlicher als auch in politischer Hinsicht waren die Meinungen über die zu gewährleistenden Freiheitsrechte für Radio und Fernsehen, über deren Bedeutung, Träger und Umfang geteilt. Dazu ein Zitat aus der Botschaft von 1973: «Wenn von einer komplexen Problematik dieser <Freiheit> gesprochen wird, so deshalb, weil damit gleichzeitig verschiedene Probleme aufgeworfen werden, von denen jedes besondere Schwierigkeiten rechtlicher, organisatorischer, staats- oder kulturpolitischer Natur bietet. Recht-

lich ist vor allem festzustellen, dass wir uns hier einerseits im Bereiche der bürgerlichen Individualrechte bewegen, wie insbesondere der Meinungsfreiheit, der Informationsfreiheit, der Glaubens- und Gewissensfreiheit sowie der Kunstfreiheit, die in den meisten Verfassungen der demokratischen Kulturstaaten in mehr oder weniger ausgeprägter Form vorzufinden sind, andererseits aber auch im Bereich der Rechte und Pflichten der Programmträger. Die bürgerlichen Individualrechte bilden fundamentale Rechtssätze, die in allen Sparten der Gesetzgebung immer wieder Berücksichtigung finden müssen und die in der bundesgerichtlichen Praxis und in einem sehr umfangreichen wissenschaftlichen Schrifttum ihre Ausgestaltung gefunden haben und immer weiter ausgebaut werden. Es fehlt hier der Raum, um diese Freiheitsrechte im einzelnen darzustellen. Festzuhalten ist vor allem, dass sie gewisse besondere gemeinsame Aspekte aufweisen. Im Vordergrund steht dabei die Tatsache, dass sie grundsätzlich allen Bürgern in gleicher Weise zustehen. Eine weitere gemeinsame Besonderheit besteht darin, dass die Freiheitsrechte entwicklungsgeschichtlich gesehen vorerst eine Abwehr gegen die Allmacht und den Machtmissbrauch der absolutistischen und feudalistischen Herrschaftssysteme bildeten und sich in neuerer Zeit, weiter ausgebaut, auch gegen allfälligen Machtmissbrauch durch politische, wirtschaftliche und andere Gruppen und durch Einzelpersonen richten. Heute besteht weiter die Auffassung, dass dem Gesetzgeber die Pflicht überbunden sei, die staats- und machtfreie Sphäre des Einzelnen nicht nur freiheitlich zu ordnen, sondern auch alle zusätzlichen Massnahmen zu treffen, um diese Freiheiten in ihrem Bestand möglichst zu sichern (institutionelle Garantien)» (BBl 1973 II 1283 f.).

## 14.2.2 Vieldeutigkeit der Radio- und Fernsehfreiheit

Untersucht man die in der gesamten bisherigen Diskussion geäusserten Auffassungen und Standpunkte, so kann man feststellen, dass in der Regel nur Einzelaspekte berücksichtigt wurden. Eine gesamthafte Erfassung der Einzelphänomene und der verschiedenen Positionen im Rahmen einer ganzheitlichen Betrachtungsweise hat bereits Professor Hans Huber in seinem Gutachten aus dem Jahre 1967 darzustellen versucht, als er die Radio- und Fernsehfreiheit ein «Compositum» unterschiedlich ausgerichteter, strukturierter und zugeordneter Freiheitsrechte nannte. Alfred Keller und Wolfgang Larese haben den Umfang einer «allfälligen» Radio- und Fernsehfreiheit wie folgt skizziert: «Die Radio- und Fernsehfreiheit ist im Gegensatz zur Pressefreiheit im traditionellen Sinn keine Positivierung der als ungeschriebenes Verfassungsrecht geltenden Meinungsäusserungsfreiheit. Sie ist nicht zu verstehen als Meinungsfreiheit des einzelnen Bürgers, sondern vielmehr als Freiheit der Institution, innerhalb bestimmter Schranken das Programm frei, das heisst ohne äussere Beeinflussung, sei es von Staat oder Gesellschaft, zu gestalten. Die Radio- und Fernsehfreiheit besteht demnach aus zwei Komponenten. Der einen entspricht auf Seiten der Institution die Programmfreiheit, auf Seiten des Staates die Enthaltensamkeitspflicht; der andern auf Seiten des Staates eine Gestaltungspflicht, auf Seiten der Institution eine Befolgungspflicht» (Wolfgang Larese/Alfred Keller, Radio- und Fernsehfreiheit? Ein Beitrag zur Diskussion über den Art. 36<sup>quater</sup> in der Schweizerischen Bundesverfassung, Zürich, 1973, S. 47).

Aus dem Gesagten können der Radio- und Fernsehfreiheit etwa folgende Komponenten zugeordnet werden:

- Unabhängigkeit der Veranstalter von der öffentlichen Verwaltung und von mächtigen gesellschaftlichen Gruppen;
- Freiheit der Veranstalter in der Gestaltung der Programme im Rahmen der ihnen übertragenen Aufgaben;
- Schutz der freien Bildung der öffentlichen Meinung;
- Schutz des Publikums vor Indoktrination und einseitiger oder lückenhafter Informationsvermittlung;
- Recht des Publikums auf Empfang aller öffentlich zugänglichen Darbietungen des In- und Auslandes.

Aus der dargestellten Vieldeutigkeit der «Radio- und Fernsehfreiheit» ergibt sich ohne weiteres, dass diese jedenfalls nicht im Sinne eines klassischen Grundrechts verstanden werden kann. Zu unterschiedlich sind die möglichen Begriffsinhalte, und die jeweiligen Freiheiten müssen verschiedenen Trägern zugeordnet werden. Andererseits ist unbestreitbar, dass Radio und Fernsehen ihre wichtige Aufgabe im Interesse der Allgemeinheit nicht ohne grundrechtliche Einbettung erfüllen können und dürfen. In Betracht fallen vor allem die Meinungsäußerungs- und die Informationsfreiheit. Eine Möglichkeit, die «Radio- und Fernsehfreiheit» zu umschreiben, ergibt sich, wenn man vor allem von der Meinungsäußerungs- und Informationsfreiheit ausgeht.

### **142.3 Meinungsäußerungsfreiheit und Informationsfreiheit im Bereich der elektronischen Medien**

Die Meinungsäußerungsfreiheit und die Informationsfreiheit gelten nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung als ungeschriebene Verfassungsrechte, denn sie sind einerseits «Voraussetzung für die Ausübung anderer (in der Verfassung genannter) Freiheitsrechte», andererseits «unentbehrliche Bestandteile der demokratischen und rechtsstaatlichen Ordnung des Bundes» (BGE 104 Ia 88 ff., 94 ff.). Zudem sind sie durch Artikel 10 der Europäischen Menschenrechts-Konvention (EMRK) gewährleistet.

Insbesondere die Meinungsäußerungsfreiheit ist nach bundesgerichtlicher Rechtssprechung nicht nur eine Voraussetzung für die individuelle Freiheit des Einzelnen und für die persönliche Entfaltung, sie ist auch die Grundlage jedes demokratischen Staates: sie erlaubt die freie Meinungsbildung, namentlich die Bildung einer politischen Meinung, und ist somit unerlässlich für die volle Ausübung der demokratischen Rechte. (Französischer Originaltext: BGE 96 I 592).

Die Meinungsäußerungsfreiheit und die Informationsfreiheit sind dabei primär als individuelle Freiheitsgarantien zu verstehen: Sie geben dem Einzelnen ein Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe in die grundsätzlich freie Kommunikation und Meinungsbildung. Der Staat darf niemanden hindern, seine Meinung zu äussern oder eine fremde Meinung zu empfangen. Durch einen vom Staat unbeeinflussten Kommunikationsprozess soll sich schliesslich auch eine «öffentliche Meinung» bilden können, ohne die zum Beispiel eine demokratische Regierungsform undenkbar wäre.

Es wäre nun allerdings verfehlt, die umschriebene individuelle Meinungsäusserungsfreiheit unbesehen auf Radio und Fernsehen zu übertragen. Diese Lösung entspräche nicht der Eigenart dieser Medien. Denn aus technischen und finanziellen Gründen haben nur Wenige das Privileg, ihre Meinung am Radio oder Fernsehen verbreiten zu können. Andererseits wird eine Meinung, die am Radio oder Fernsehen geäussert wird, weit verbreitet und bekommt für den öffentlichen Meinungsbildungsprozess eine grosse Bedeutung. Nach Auffassung des schweizerischen Bundesgerichts wie des Bundesverfassungsgerichts der Bundesrepublik Deutschland ist der Rundfunk ein hervorragendes «Mittel sozialer Kommunikation» (BGE 98 Ia 82) und ein «eminenter <Faktor> der öffentlichen Meinungsbildung» (BVerfGE 12, 260).

Die Meinungsäusserungs- und die Informationsfreiheit dürfen aber nicht nur als individuelle Abwehrrechte verstanden werden. Sie sind – wie alle Grundrechte – zugleich auch objektive Leitprinzipien für das staatliche Handeln, das heisst Gestaltungsaufträge an staatliche Organe, dafür zu sorgen, dass der Einzelne die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit tatsächlich ausüben kann. (Vgl. zu diesem sog. institutionellen Verständnis des Grundrechts etwa Peter Saladin, Grundrechte im Wandel, 1975, S. 292 ff.). Aus der Meinungsäusserungsfreiheit und der Informationsfreiheit erwächst mit anderen Worten dem Gesetzgeber, wo immer er kommunikationsrelevante Lebensbereiche regelt, der grundsätzliche Auftrag, seine Regelung so auszugestalten, dass die Meinungsfreiheit eine möglichst hohe Verwirklichungschance erhält. Diesem programmatischen Auftrag können für den Bereich der elektronischen Medien einige – wenn auch notwendigerweise offene – Richtlinien entnommen werden: So muss etwa dafür gesorgt werden, dass Radio und Fernsehen nicht für die persönliche Macht weniger missbraucht werden oder dass sie an den Staat oder an gesellschaftliche Gruppen ausgeliefert werden. Ebenso dürfen Radio und Fernsehen nicht einseitig oder lückenhaft informieren.

#### **142.4 Funktionales Medienverständnis und Freiheit der elektronischen Medien**

Grundgedanke der vorgesehenen verfassungsrechtlichen Regelung ist, dass Radio und Fernsehen für die Gesellschaft bestimmte Leistungen zu erbringen haben. Sie sollen eine Information gewährleisten, die zur freien Meinungsbildung beiträgt. Denn die elektronischen Massenmedien sind wie die Presse eine wesentliche Voraussetzung für die Meinungsbildung des Einzelnen: sie liefern dem Einzelnen weitgehend die Informationen, die er für die Bildung einer eigenen Meinung benötigt.

Dieser methodische Ansatz, die elektronischen Medien funktional, das heisst von ihrer Bedeutung für den Einzelnen und die Gesellschaft her, zu verstehen, korrespondiert weitgehend sowohl mit den Aspekten der «Radio- und Fernsehfreiheit» wie mit einer institutionell verstandenen Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit.

Im Zentrum steht einerseits das Publikum, auf das die Programme auszurichten sind. Es hat Anspruch auf eine vielfältige und umfassende Information. An ihm muss sich die geforderte Leistung und die Art ihrer Erbringung orientieren. Auf

der andern Seite steht der (oder stehen die) Veranstalter. Er soll weder von staatlichen noch von andern Mächten abhängig sein und für die Gestaltung der Programme eine bestimmte Freiheit geniessen. Diese Freiheit wiederum muss sich an der geforderten Leistung orientieren. Sie ist insofern eine funktionell eingebettete, verantwortete Freiheit.

Der methodische Ansatz eines funktionalen Medienverständnisses bezieht sich im Kern auf die Institution von Radio und Fernsehen als solche. Er lässt Raum für einen einzigen wie für eine Vielzahl von Veranstaltern. Entscheidend ist aber, dass Radio und Fernsehen gesamthaft die erwartete Leistung erbringen können. Damit die Institution die Leistungen erbringen kann, muss der Veranstalter die verschiedenen Aufgaben, Kompetenzen und Freiheiten den betreffenden Mitarbeitern – d. h. den Programmverantwortlichen, Technikern, Administratoren usw. – zuweisen. Es bedarf mit anderen Worten auf allen Organisationsebenen einer Freiheit, die der Verantwortung entspricht. Ohne Freiheit gibt es keine Verantwortung, ohne Verantwortung keine Freiheit.

## **143 Publikum**

### **143.1 Ausgangslage**

Obwohl das Publikum das wichtigste Glied im ganzen Kommunikationsprozess ist, erscheint es besonders im elektronischen Bereich bislang als das schwächste. Für das Publikum werden Sendungen und Programme gestaltet und ausgestrahlt. Sein Einfluss auf das Programm ist aber beschränkt, zum Teil sogar ausgeschlossen. Trotz vieler Untersuchungen und Umfragen kennen die Radio- und Fernsehleute das Publikum auch heute noch immer zu wenig genau; die beschränkten Kenntnisse tragen für den Programmgestalter zwei Gefahren in sich:

1. Es besteht die Möglichkeit, dass ihm ein irreales Bild des Publikums vorschwebt, für das er Sendungen entwirft und gestaltet.
2. Falls er die Reaktionen seines Publikums falsch einschätzt, werden diese wahrscheinlich auch unrichtig berücksichtigt.

(Matthias F. Steinmann, Publikum und Programm, *Communicatio publica* 3, Bern 1975).

Für die elektronischen Medien sind diese Feststellungen von ganz besonderer Tragweite, da das sogenannte «Feedback» in der Regel nur ausserhalb dieser Medien oder allenfalls durch eigens dafür geschaffene Organisationsformen (z. B. Trägerschaft) erfolgen kann.

Der für Radio und Fernsehen typische, vorläufig nur einseitige Kommunikationsweg musste deshalb bei der Organisation der Veranstalter (z. B. der SRG) und bei der Ausgestaltung der Programmvorschriften berücksichtigt werden. In diesem Sinn weist die SRG neben den Programmschaffenden (Programminstitution) eine gewissermassen die Gesamtheit der Zuschauer repräsentierende Trägerschaft auf. Diese Trägerschaft hat die Aufgabe, stellvertretend für die Zuschauer Beratungs-, Aufsichts- und Kontrollkompetenzen gegenüber der Programminstitution wahrzunehmen. Somit sind auch die Interessen des Publikums indirekt wahrgenommen. Die Stellung und die Rechte der Zuhörer und Zuschauer sind aber trotz verschiedener institutioneller Vorkehrungen begrenzt geblieben.

## **143.2 Wandel der Telekommunikation**

Allen Medien stehen umwälzende Neuerungen der Nutzung bevor. Diese neuen Möglichkeiten und Formen der Telekommunikation sind geeignet, die bestehende Kommunikationsstruktur nicht nur quantitativ zu ergänzen, sondern auch qualitativ zu verändern. Eine solche Veränderung wird auch Einfluss auf die Stellung des Publikums haben. Je individueller diese Medien genutzt werden können, desto eher besteht die Möglichkeit, mit Hilfe der technischen Neuerungen (Rückkanal, «Münz-Fernsehen») direkt auf die angebotenen Programme einwirken zu können. Durch die Steigerung des Angebots und die besseren Auswahlchancen rücken die neuen Medien auch näher an ihr Publikum. Die Position der Zuhörer und Zuschauer wird verstärkt, da der Inhalt der Programme unmittelbar von ihnen abhängig wird. Damit zeichnen sich neue Einflussmöglichkeiten ab.

## **143.3 Folgerungen für die Rechtssetzung**

Da die Medien ihre Tätigkeit im Interesse der Allgemeinheit wahrnehmen, ist es folgerichtig, das Publikum in den Mittelpunkt der verfassungsrechtlichen Regelung zu setzen und die Rechtsstellung der Zuhörer und Zuschauer in diesem Sinn festzulegen. Der Verfassungsartikel und die sich darauf stützende Gesetzgebung müssen deshalb von einem auf die Bedürfnisse der Einzelnen und der Gesellschaft ausgerichteten Medienverständnis ausgehen. Auf diese Weise sollte es möglich sein, den vielfältigen Interessen der Beteiligten angemessen Rechnung zu tragen.

## **144 Rundfunksysteme – Konkurrenz und/oder Monopol**

Konkurrenz oder Monopol wird zumeist mit der Frage gleichgesetzt, ob ein oder mehrere voneinander unabhängige Veranstalter Programme anbieten. Bevor wir darauf eingehen, sollen anhand des Rundfunksystems in den USA, Grossbritannien, Holland, der Bundesrepublik Deutschland, Österreich, Italien und Frankreich verschiedene Rundfunkmodelle kurz dargestellt werden.

### **144.1 Rundfunkmodelle**

#### **144.11 USA**

Radio und Fernsehen werden in den USA grundsätzlich privatwirtschaftlich betrieben. Sie unterliegen mithin den Gesetzen der freien Marktwirtschaft, was sich in einem Wettbewerb um ein möglichst grosses Publikum und möglichst hohe Werbeeinnahmen ausdrückt. Die Vereinigten Staaten besitzen eine grosse Zahl rechtlich voneinander unabhängiger Programmveranstalter – im Sektor Fernsehen zurzeit etwa 1000 – die ihre Tätigkeit aufgrund einer Lizenz der Federal Communications Commission (FCC) ausüben. Diese verfügt zudem über gewisse Kontrollmöglichkeiten und über das Recht, allgemeine Regeln aufzustellen.

Es gehört zur Eigenart des amerikanischen Fernsehsystems, dass trotz der grossen Zahl von Stationen die Programmveranstaltung in den Händen einiger weniger grosser Unternehmen liegt. Es handelt sich um die National Broadcasting Company (NBC), das Columbia Broadcasting System (CBS) und die American Broadcasting Company (ABC), die im übrigen nicht nur im Bereich des Rundfunks tätig sind. Der beherrschende Einfluss dieser Unternehmen beruht auf dem sogenannten «Network» (Netzwerk): Die verschiedenen Stationen sind durch langfristige Abnahmeverträge verpflichtet, Programme, eingeschlossen die Werbung, von den drei Grossen zu übernehmen. Als Gegenleistung erhalten sie meist einen Anteil an den Werbeeinnahmen der grossen Netzgesellschaften. Die Höhe dieses Anteils bestimmt sich nach der Grösse und Kaufkraft des Marktes, in den sie einstrahlen. Ein grosser Teil dessen, was über den Bildschirm der verschiedenen Veranstalter flimmert, wird somit von den Networks kontrolliert. Der Grund für diese Abhängigkeit und letztlich kleine Zahl tatsächlicher Programmanbieter liegt in den hohen Programmproduktionskosten für Fernsehbeiträge.

ABC, NBC und CBS produzieren nicht selber Werbung. Sie bieten ihre Programme vielmehr grossen Werbeagenturen an, die ihrerseits die Interessen ihrer Auftraggeber wahrnehmen. Der Preis für die Sendungen richtet sich nach der geschätzten Zuschauerzahl.

#### **144.12 Grossbritannien**

Wie im übrigen Westeuropa, abgesehen von geringfügigen Ausnahmen, wird in Grossbritannien der Rundfunk weniger als wirtschaftliches Objekt verstanden, sondern als Träger einer Aufgabe im Dienste der Allgemeinheit. Neben der British Broadcasting Corporation (BBC), die sich ausschliesslich über Gebühren finanziert, arbeiten unter der Dachbehörde Independent Broadcasting Authority (IBA) 15 regionale Fernsehprogrammgesellschaften und 19 lokale Radiostationen auf kommerzieller Grundlage. Sie finanzieren sich ausschliesslich durch Werbung. Die BBC betreibt zwei nationale Fernsehkanäle, vier nationale Radioprogramme und 20 lokale Radiostationen. Die der IBA unterstellten Independent Televisions (ITV) benutzen gemeinsam einen Fernsehkanal. Die IBA selber hat kein Recht, Programme auszustrahlen. Ihr kommt vielmehr die Aufgabe zu, Lizenzen an private Programmgesellschaften zu verteilen und diese Gesellschaften zu beaufsichtigen. Die Privaten stehen untereinander nicht in einem eigentlichen Wettbewerbsverhältnis, Konkurrenz besteht lediglich zwischen BBC und ITV. So bezeichnet man den Rundfunk in Grossbritannien denn auch als duales System.

#### **144.13 Holland**

Als einmalig ist die holländische Rundfunkordnung zu bezeichnen. Die Dachgesellschaft Nederlandse Omroep Stichting (NOS) hat koordinierende und technische Aufgaben und strahlt zusätzlich Nachrichtensendungen in Radio und Fernsehen aus; sie berichtet über grosse nationale und internationale Ereignisse, ist für die Eurovisionsbeiträge zuständig und vertritt den holländischen

Rundfunk im Ausland. Daneben hat grundsätzlich jede Gruppe die Möglichkeit, Programme herzustellen und auszustrahlen. Kann sich eine Gruppe über 40 000 Mitglieder ausweisen, so erhält sie den Status eines Kandidaten. Gelingt es ihr nicht, die Mitgliederzahl innert zwei Jahren auf 100 000 zu erhöhen, so verliert sie ihre Sendeberechtigung. Neben dem Kandidaten-Status wird zwischen drei Kategorien unterschieden:

Kategorie A: mehr als 400 000 Mitglieder;

Kategorie B: mehr als 250 000 Mitglieder;

Kategorie C: mehr als 100 000 Mitglieder.

Mitglied wird, wer eine Programmzeitschrift der jeweiligen Organisation abonniert. Für die Programmausstrahlung stehen zwei Fernseh- und vier Radionetze zur Verfügung, und die Verteilung der Sendezeit richtet sich nach der Anzahl der Mitglieder. Die Rundfunkorganisationen finanzieren sich nicht etwa aus eigenen Mitteln, sondern aus dem von der Regierung zur Verfügung gestellten Anteil an Konzessionsgebühren. Die Verteilung erfolgt dabei im Verhältnis zur Sendezeit und demzufolge zur Zahl der Mitglieder. Als weitere Einnahmequelle kennt Holland die Werbung, die von einer Stiftung durchgeführt wird. Diese Werbung ist gesetzlich geregelt. Täglich dürfen pro Sendernetz höchstens 15 Minuten Fernsehwerbung und 22 Minuten Radiowerbung ausgestrahlt werden. Der Anteil, der den jeweiligen Organisationen aus der Werbung zufällt, hängt ebenfalls von der Sendezeit und demzufolge von der Mitgliederzahl ab.

#### **144.14 Bundesrepublik Deutschland**

In der Bundesrepublik Deutschland sind der Bund im wesentlichen für den technischen Bereich und die Länder für die Regelung der Programmdienste zuständig. Diese Landeshoheit hat zu einer Reihe von regionalen Rundfunkanstalten geführt, die in der Arbeitsgemeinschaft öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten Deutschlands (ARD) zusammengeschlossen sind. 1961 gründeten die Länder mittels Staatsvertrag das Zweite Deutsche Fernsehen (ZDF), das als zentralisierte Organisation ein Fernsehprogramm ausstrahlt. Die Veranstalter sind als öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert, und das deutsche Radio- und Fernsehsystem bezeichnet man als Integrationsrundfunk. Dieses Modell ist dadurch charakterisiert, dass alle Interessen in einem Unternehmen zusammengefasst sind, das die Gesellschaft des jeweiligen Sendegebiets umschließt. Finanziert werden Radio und Fernsehen durch Gebühren und eine beschränkte Werbung.

#### **144.15 Österreich**

Dem Österreichischen Rundfunk (ORF) kommt das alleinige Recht zu, Radio- und Fernsehprogramme auszustrahlen (rechtliches Monopol). Die Organisationsstruktur des ORF kennt zwei Gremien, das Kuratorium und die Hörer- und Sehervvertretung, die repräsentativ zusammengesetzt sind. Das Kuratorium ist das oberste Leitungsorgan, während die Hörer- und Sehervvertretung beratende Funktion hat. Neben diesen Gremien gibt es in Österreich die Kommission zur Wahrung des Rundfunkgesetzes, die eine eigentliche Beschwerdeinstanz ist. Sie besteht aus 17 Mitgliedern und befindet über Verletzungen von Be-

stimmungen des Rundfunkgesetzes, soweit dafür nicht eine andere Verwaltungsbehörde oder ein Gericht zuständig ist. Beschwerdeberechtigt ist jede Person, die durch eine Rechtsverletzung geschädigt zu sein behauptet, sowie jeder Konzessionär, wenn er durch weitere 500 Inhaber von Empfangskonzessionen unterstützt wird. Finanziert wird der ORF durch Gebühren und beschränkte Werbung in Radio und Fernsehen.

#### **144.16 Italien**

Vor 1976 war allein die Radiotelevisione Italiana (RAI) zur Programmausstrahlung berechtigt. Mit Urteil vom 28. Juli 1976 erklärte das italienische Verfassungsgericht dieses Monopol hinsichtlich des lokalen Bereichs für verfassungswidrig. Dieses Urteil führte zu einem eigentlichen Boom; 1978 gab es etwa 1600 private Radio- und 460 private Fernsehstationen, deren Programmdienste keinen rundfunkrechtlichen Bestimmungen unterworfen sind. Somit spielt in Italien im Bereich des lokalen Rundfunks eine freie Konkurrenz. Indessen lassen sich bereits heute gewisse Konzentrationserscheinungen feststellen.

#### **144.17 Frankreich**

1974 wurde das Office de radiodiffusion télévision française (ORTF) in sieben Gesellschaften aufgeteilt mit dem Ziel, die Autonomie jeder Gesellschaft in politischer, wirtschaftlicher und programmlicher Hinsicht zu sichern. Dem Reformgesetz wurde das Wettbewerbsprinzip zugrunde gelegt. Der Staat hat dabei sein Sendemonopol auf diese Gesellschaften übertragen. Die sieben Gesellschaften sind:

- Télédiffusion française (TDF), eine öffentlich-rechtliche Anstalt, die das technische Sendemonopol innehat und der die Verwaltung, Instandhaltung und Erneuerung aller technischen Einrichtungen übertragen wurde.
- die vier nationalen Programmgesellschaften, nämlich: Société nationale de radiodiffusion «Radio France» (SRF), Société nationale de télévision «Télévision Française 1» (TF 1), Société nationale de télévision en couleur «Antenne 2» (A 2), Société nationale de télévision «France-Régions 3» (FR 3).
- Société française de production (SFP), die wie eine Aktiengesellschaft organisiert ist und ein gewisses Kontingent an Fernsehproduktionen herstellt. Rund 99 Prozent der Aktien sind im Besitz des Staates.
- Institut nationale de l'audiovisuel (INA), ein öffentlich-rechtliches Institut, das für die Verwaltung aller Hörfunk- und Fernseharchive, für die berufliche Aus- und Fortbildung aller Nachfolgeorganisationen des ORTF und für Teilbereiche der französischen Medienforschung zuständig ist.

Die Gebühren werden vom Staat eingezogen. Eine eigene Kommission unter dem Vorsitz eines Beamten des Rechnungshofes sorgt für die Verteilung der Gebühren zwischen dem TDF und den einzelnen Programmgesellschaften. Der Premierminister (oder ein von ihm dafür beauftragter Minister) erstellt ein «Cahier des charges» für jede Gesellschaft auf Vorschlag der Parlamentsdelegation, die für Fragen des Hörfunks und Fernsehens zuständig ist. Diese Pflichtenhefte schreiben jeder Nachfolgegesellschaft bestimmte Aufgaben vor.

## 144.2 Monopol oder Konkurrenz?

Die Befürworter einer Vielzahl von Stationen versprechen sich eine grössere Themen- und Meinungsvielfalt und vermehrte Wahlmöglichkeiten für den Zuhörer und Zuschauer. Im Gegensatz dazu glauben die Anhänger eines monopolistischen Systems, nur ein einzelner Veranstalter ermögliche eine wirkliche Vielfalt der Themen und Meinungen. Die Gegenüberstellung dieser beiden Positionen zeigt, dass man sich über den Zweck, nämlich Themen- und Meinungsvielfalt, einig ist; die Auffassungen hingegen, wie dieser Zweck am besten zu erreichen sei, gehen auseinander.

Diese gemeinsame Sicht der Aufgaben des Rundfunks, wie sie auch in Absatz 2 des Entwurfs für den Verfassungsartikel zum Ausdruck kommt, erlaubt uns, die Tauglichkeit der Systeme unter Berücksichtigung der Eigenheiten von Radio und Fernsehen zu überprüfen. Die Frage lautet: Welches System, das Monopol- oder das Konkurrenzsystem, erlaubt eine bessere Erfüllung der Aufgabe im öffentlichen Interesse? Dabei gilt es zu bedenken, dass die Schweiz in vier Sprachregionen zerfällt, die drei grossen Kulturkreisen angehören. Dies führt zur Forderung nach einer möglichst gleichwertigen Versorgung aller Sprachregionen.

### 144.21 Publizistische Konkurrenz

Weiter ist festzuhalten, dass im Bereich des Rundfunks sowohl eine publizistische als auch eine wirtschaftliche Konkurrenz besteht. Von publizistischer Konkurrenz lässt sich dann sprechen, wenn die gleichen Ereignisse und die gleiche Wirklichkeit unterschiedlich wiedergegeben werden und voneinander abweichende Meinungen zu dieser Wirklichkeit zum Ausdruck kommen. Diese Umschreibung beruht auf der Überlegung, dass nur Gleiches mit Gleichem verglichen werden kann. Die Wirtschaftswissenschaften haben denn auch als eine Prämisse für den modellmässig vollkommenen Wettbewerb das Angebot homogener, identischer Güter aufgestellt. Der vollkommene Wettbewerb führt laut Theorie zu einer reichhaltigen, vielfältigeren Publizistik.

Sobald die «Konkurrenten» indessen nicht mehr die gleichen Aspekte behandeln, wenn also beispielsweise ein Veranstalter sich auf die internationalen Aspekte eines Themas beschränkt, ein zweiter sich vor allem den nationalen zuwendet und ein dritter den regionalen/lokalen Aspekten seine Aufmerksamkeit schenkt, so kann nicht mehr von modellmässig vollkommenem Wettbewerb gesprochen werden. Hier handelt es sich vielmehr um gegenseitige Ergänzung, eventuell noch um Überschneidungen. So weit aber das Behandelte dem politischen oder kulturellen Bereich zugehört, lassen sich dennoch stimulierende Wirkungen auf die Art der Gestaltung und der journalistischen Bearbeitung erwarten.

Eine publizistische Konkurrenz besonderer Art entsteht, wenn unterschiedliche Programmarten einander entgegengesetzt werden und ein Veranstalter beispielsweise überwiegend Unterhaltungsbeiträge, Quiz oder Serienfilme, der andere hauptsächlich politische und kulturelle Sendungen ausstrahlt oder auszustrahlen hat. Eine solche Verteilung kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Die

Erfahrung hat gelehrt, dass Unterhaltungssendungen gegenüber politischen und kulturellen Programmen, wie immer ihre Qualität auch ist, in der Regel massenwirksamer sind. Diese Konkurrenzierung kann sich von einer potentiellen in eine reelle Gefahr wandeln, wenn die Finanzierungsgrundlage überwiegend von den Einschaltquoten abhängt, wie dies bei der Werbung der Fall ist. Obgleich direkte Vergleiche problematisch sein mögen, sei dennoch auf die gedruckte Presse verwiesen, die zeigt, dass sich neben den anspruchslosen Boulevardblättern auch meinungsbildende Zeitungen und Zeitschriften behaupten, die hohen Ansprüchen genügen.

## 144.22 Wirtschaftliche Konkurrenz

Wirtschaftliche Konkurrenz entsteht vor allem auf dem Werbe- und Arbeitsmarkt sowie auf dem Markt des Programmangebots. Die Konkurrenz auf dem Werbemarkt ist dann ausgeprägt, wenn die Rundfunkunternehmen primär gewinnorientiert arbeiten. Das ist zum Beispiel in den USA die Regel. Allerdings darf nicht bereits von kommerziellen Stationen gesprochen werden, wenn eine beschränkte Werbung andere Finanzierungsquellen (z. B. Gebühren) nur ergänzt. Kommerzielle Sender sind demgegenüber ganz oder zum überwiegenden Teil auf Werbeeinnahmen angewiesen.

Damit ein Sender werbewirksam ist, muss er einen möglichst grossen Kundenkreis erreichen. Je grösser die Zahl der angesprochenen Personen ist, desto besser sind die Chancen, dass die ausgestrahlte Werbung die erhofften Wirkungen zeigt. Es ist deshalb naheliegend, dass kommerzielle Stationen ihre Programme in den Dienst der Werbung stellen. Damit entsteht aber die Gefahr, dass die weniger publikumswirksamen Programme zu kurz kommen und dass legitime Bedürfnisse von Minderheiten nicht berücksichtigt werden. Eine Studie der Universität Georgia zur Entwicklung der Programmangebote der Fernsehgesellschaften ABC, CBS und NBC über einen Zeitraum von rund 20 Jahren kommt zum Schluss, dass ein rein kommerzielles Rundfunksystem nicht unbedingt zu einer grossen publizistischen Vielfalt führt, sondern zu einem «more of the same» (Josef R. Dominik, Millard C. Pearce: Trends in Network Primetime Programming, 1953–1974. In: Journal of Communications, Vol. 26, Nr. 1. Winter 1976).

Probleme können sich auch in einem System ergeben, in dem gebühren- und werbefinanzierte Stationen einander gegenüberstehen, selbst dann, wenn die kommerziellen Sender – wie die ITV-Gesellschaften in Grossbritannien – praktisch den gleichen Programmbestimmungen unterworfen sind wie die nichtkommerziellen. Damit die gebührenfinanzierten und die kommerziellen Rundfunkanstalten gleich lange Spiesse erhalten, das heisst damit die Einnahmen aus den Gebühren ungefähr gleich hoch sind wie die Werbeeinnahmen, müssten zusätzliche Massnahmen getroffen werden.

Gewisse Schwierigkeiten hat neuerdings Holland, wo eine möglichst hohe «Anhängerschaft», das heisst die Zahl der Mitglieder, das entscheidende Kriterium darstellt. Zudem ging das holländische Modell ursprünglich von der Existenz verschiedener, voneinander klar abgrenzbarer, weltanschaulicher Gruppen aus. Diese Unterschiede haben sich aber zunehmend verwischt.

## 144.23 Mehrzahl von Veranstaltern

Der vorgeschlagene Verfassungsartikel lässt eine Mehrzahl von Veranstaltern zu. Ob und in welchem Ausmass dies geschehen soll, muss Gegenstand eingehender Abklärungen und Überlegungen sein. Eine Vielzahl von Veranstaltern wäre zweifellos dann empfehlenswert, wenn damit die Vielfalt der Programme erhöht würde. Zu unterscheiden bleibt ferner zwischen der internationalen, nationalen, sprachregionalen, regionalen und lokalen Ebene. Neben technischen Aspekten werden auch die wirtschaftlichen Gegebenheiten der Schweiz mit ihrem kleinen und aufgespaltenen Markt eine bedeutende Rolle spielen. Es ist zu bedenken, dass die französische und italienische Schweiz für die Ausstrahlung sprachregionaler Programme heute auf die finanziellen Mittel angewiesen sind, die der SRG aus der deutschen Schweiz zufließen. Schliesslich ist der Tatsache Rechnung zu tragen, dass das Radio heute eines der kostengünstigsten Medien ist, im Gegensatz zum ausgesprochen teuren Fernsehen.

## 145 Programm

### 145.1 Geltende Rechtsvorschriften

Eine pluralistische, auf Demokratie und Freiheit gründende Gesellschaft bedarf der freien Meinungsbildung und -äusserung. Voraussetzung hierfür ist eine vielfältige, offene und ungehinderte Information. Sie wird weitgehend durch die Medien sichergestellt.

Mit dieser für den Einzelnen, die Gesellschaft und den Staat bedeutungsvollen, ja unentbehrlichen Leistung erbringen die Medien einen Dienst im Interesse der Allgemeinheit. Über die Art, wie dieser Dienst zu bewältigen ist, gibt es indes noch keine allgemein gültige Regel (vgl. Zusatzbericht vom 27. Nov. 1971 von Jean-François Aubert zum Bericht vom 22. Nov. 1971 der juristischen Expertenkommission für einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen).

### 145.11 Artikel 13 der SRG-Konzession

Der Bundesrat hat bereits im Jahre 1931 in der ersten Radiokonzession an die SRG Programmrichtlinien festgelegt, die dieses Massenmedium in den Dienst der Allgemeinheit stellten. Im wesentlichen handelte es sich um Bestimmungen für die Benützung der elektrischen und radioelektrischen Einrichtungen der PTT-Betriebe zur öffentlichen Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen. Diese Richtlinien sind – ergänzt und abgeändert – noch heute in Artikel 13 der Konzession SRG erhalten:

#### *Artikel 13*

<sup>1</sup> Die von der SRG verbreiteten Programme haben die kulturellen Werte des Landes zu wahren und zu fördern und sollen zur geistigen, sittlichen, religiösen, staatsbürgerlichen und künstlerischen Bildung beitragen. Sie haben eine objektive, umfassende und rasche Information zu vermitteln und das Bedürfnis nach Unterhaltung zu befriedigen. Die Programme sind so zu gestalten, dass sie den Interessen des Landes dienen, die nationale Einheit und Zusammengehörigkeit stärken und die internationale Verständigung fördern. Die

Kurzwellensendungen sollen die Bindungen zwischen den Auslandschweizern und der Heimat enger gestalten und die Geltung der Schweiz im Ausland fördern.

<sup>2</sup> Sendungen, welche geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die völkerrechtlichen Beziehungen der Schweiz zu gefährden, sind unzulässig.

<sup>3</sup> Niemand besitzt einen Anspruch auf die Verbreitung bestimmter Werke und Ideen durch Radio und Fernsehen oder auf die Benützung des Materials und der Einrichtungen der SRG. Das gleiche gilt für das Material und die Einrichtungen, welche die PTT-Betriebe der SRG gemäss dieser Konzession zur Verfügung gestellt haben.

<sup>4</sup> Die Konzessionsbehörde kann die Sendung behördlicher Erklärungen anordnen.

<sup>5</sup> Die SRG ist verpflichtet, dringliche polizeiliche Bekanntmachungen und behördliche Alarmmeldungen auszusenden, sowie die Öffentlichkeit über Erlasse, deren Bekanntmachung im ausserordentlichen Verfahren erfolgt (Art. 6 des Rechtskraftgesetzes vom 12. März 1948) zu informieren.

Diesem Programmauftrag liegt die Auffassung zugrunde, dass wegen der Bedeutung von Radio und Fernsehen zwingende Rahmenvorschriften unerlässlich sind. Im Gegensatz zur Presse, deren privatwirtschaftliche Struktur und Vielfalt bisher als ausreichender Garant für die freie Meinungsbildung betrachtet werden, ist es bei Radio und Fernsehen das aus technischen und finanziellen Gründen eng begrenzte Angebot, welches die Programmauflagen rechtfertigt.

Die SRG hat die in Artikel 13 der Konzession enthaltenen Bestimmungen in internen Erlassen präzisiert und zur Grundlage ihrer Programmpolitik gemacht.

## 145.12 Artikel 6 der KRV

Neben den Konzessionsvorschriften des Artikels 13 hat der Bundesrat in Artikel 6 der KRV Programmbestimmungen für die Verbreitung eigener lokaler Radio- und Fernsehprogramme über konzessionierte Gemeinschaftsantennenanlagen erlassen:

### *Artikel 6*

<sup>1</sup> Das Programm soll zur Meinungsbildung über Fragen des lokalen Zusammenlebens beitragen, das Verständnis für die Anliegen der Gemeinschaft fördern und den Belangen des lokalen kulturellen Lebens Rechnung tragen. Mindestens ein Drittel der gesamten wöchentlichen Sendezeit muss dieser Aufgabe vorbehalten sein.

<sup>2</sup> Das Programm soll die Mannigfaltigkeit der Ereignisse und Meinungen angemessen zum Ausdruck bringen.

<sup>3</sup> Sendungen, die geeignet sind, die innere oder äussere Sicherheit der Eidgenossenschaft oder der Kantone, ihre verfassungsmässige Ordnung oder die Beziehungen der Schweiz zum Ausland zu gefährden, sind unzulässig.

<sup>4</sup> Vereinbarungen, die eine Verbreitung von Ereignissen durch die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft ausschliessen, sind unzulässig.

## **145.2 Würdigung von Artikel 13 der SRG-Konzession und von Artikel 6 KRV**

Die in Artikel 13 aufgeführten Richtlinien der Konzession bilden einen allgemeinen Rahmen für die gesamte Programmgestaltung. Sie lassen indessen keine klare Systematik und Rangordnung erkennen. Neben allgemeinen Zielvorstellungen für die Programmpolitik werden auch die Mittel zur Erreichung dieser Ziele aufgeführt. Der Mangel einer verfassungsrechtlichen Grundlage macht sich hier besonders bemerkbar. In plakativer und scheinbar aussagekräftiger Form werden nicht näher definierte Begriffe zu tragenden Elementen der Programmpolitik gemacht.

Diese Aufzählung unterschiedlicher Begriffe ist insbesondere für die Rechtsanwendung problematisch, da die Aufsichtsbehörde wegen der ungenauen Begriffe einen grossen Ermessensspielraum hat. Die Auslegung der Programmvorschriften stellt somit recht grosse Anforderungen.

Anders als Artikel 13 der Konzession SRG legt Artikel 6 KRV die Grundsätze der Programmpolitik fest. Er spricht sich mit einer Ausnahme nur zu den Zielen aus, nicht aber über die Mittel. Dieser Unterschied zu den Bestimmungen der SRG-Konzession ist indessen wesentlich. Weil Artikel 6 die konkreten Mittel, mit denen die Ziele verwirklicht werden sollen, nicht nennt, wird die Einflussnahme des Staates besser begrenzt. Die Gefahr, dass der Staat Sendungen nach ihrer Zweckmässigkeit beurteilt, wird kleiner, da er nur zu prüfen hat, ob die geforderten Leistungen erbracht werden. Dieser Unterschied gewinnt im Hinblick auf eine Öffnung des Radio- und Fernsehsystems an Bedeutung.

## **146 Finanzierung**

Als «Finanzierung» sollen hier nur die wirtschaftlichen Grundlagen und die Mittelbeschaffung des Rundfunks verstanden werden, nicht jedoch die Verwendung der Geldmittel durch den Veranstalter und die interne Aufteilung der Beträge.

### **146.1 Finanzierungsarten**

Empfängergebühren, Werbeeinnahmen und Mittel des Staatshaushaltes bilden die wichtigsten Einnahmequellen heutiger Rundfunkssysteme. So finanzieren sich die britische BBC und der Schwedische Rundfunk ausschliesslich aus staatlich erhobenen Gebühren. In der Schweiz, Italien, den Niederlanden, der BRD, Österreich und Finnland werden die Rundfunkstationen sowohl durch Empfängergebühren als auch durch Werbung finanziert. Die Sowjetunion sieht für ihr Radio und Fernsehen Mittel des Staatshaushaltes vor. Nur Werbeeinnahmen kennen das kommerzielle Radio und Fernsehen der USA und Grossbritanniens sowie Radio-Télé-Luxembourg und Radio-Télé-Monte-Carlo. Weitere Finanzierungsarten sind: Zuschüsse des Staates für Auslanddienste (z. B. Bundesrepublik Deutschland); Einzelentgelte für den Empfang bestimmter Sendungen (z. B. Abonnementsfernsehen in den USA); die Herausgabe von Pro-

grammzeitschriften (z. B. Grossbritannien); Erlös aus dem Verkauf von Produktionen; Mitgliederbeiträge oder Zuwendungen von Stiftungen; Einnahmen aufgrund eines Finanzausgleichs beim föderalistisch organisierten Rundfunk (z. B. Schweiz, BRD). Andere taugliche Finanzierungsarten sind kaum möglich; auch in Zukunft werden die Einnahmen zur Hauptsache aus Staatsmitteln, Werbe- und Gebührenerträgen bestehen.

## 146.2 Finanzierung durch Werbung

Welche Auswirkungen sich einstellen können, wenn Radio und Fernsehen allein durch Werbeeinnahmen finanziert werden, zeigen sich zum Beispiel beim Rundfunksystem der USA, das fast ausschliesslich der privaten Initiative überlassen ist. Die privaten Eigentümer der Sendegesellschaften und -einrichtungen wollen in erster Linie einen Gewinn erzielen, so dass die Einnahmen aus Werbesendungen nicht nur der Finanzierung des Rundfunkprogramms, sondern auch der Erwirtschaftung eines Gewinns dienen. Damit unterscheidet sich die Zielsetzung eines kommerziellen Sendeunternehmens grundsätzlich von derjenigen eines Veranstalters, der nicht nach wirtschaftlichem Gewinn strebt.

Die Finanzierung über Einnahmen aus der Radio- und Fernsehwerbung kann Abhängigkeiten schaffen, zum einen von der Wirtschaft, zum andern von Publikumsmehrheiten.

Indessen können die Veranstalter auf die Werbeeinnahmen nicht völlig verzichten. Beinahe jedes westeuropäische Fernsehen und auch die Mehrheit der Radiostationen strahlen Werbesendungen aus, weil sie auf diese Einnahmen angewiesen sind. Weiter fördert die Werbung den Absatz von Gütern und Diensten; sie belebt damit die Wirtschaft. Im übrigen ist eine Station noch nicht als kommerzielle Station zu bezeichnen, wenn ihre Werbung eingeschränkt ist und noch zusätzliche Finanzierungsquellen vorhanden sind; erst dann handelt es sich um eine kommerzielle Station, wenn die Einnahmen ganz oder vorwiegend aus der Werbung stammen.

Die Frage, ob die Radio- und Fernsehwerbung den Zeitungen Inserate entziehen und somit schaden, ist umstritten. Um sie beantworten zu können, müssten wir über zusätzliche empirisch gesicherte Informationen verfügen. Während die einen die Rundfunkwerbung in jedem Falle als eine Gefahr für die Zeitungen ansehen, so glauben andere, dass je nach Verbreitungsgebiet (international, national, regional, lokal) und der jeweiligen Situation der Druck-Erzeugnisse in dieser Zone, sowie je nach der Art der Werbung und der elektronischen Kommunikationsform (Radio, Fernsehen, Videotex usw.) Unterschiede zu machen sind. Entscheidend ist indessen die Frage, ob Rundfunkwerbung zu einer Erhöhung des Werbebudgets, zu einer Umverteilung der vorhandenen Werbemittel oder zu einer Kombination beider Möglichkeiten führt. Diese Fragen und die denkbaren Wechselwirkungen verdienen grösste Aufmerksamkeit. Denn Zeitungen und Zeitschriften tragen gerade in der Schweiz noch stärker als der Rundfunk zur Information, zur selbständigen Meinungsbildung und zur kulturellen Entfaltung der Bevölkerung bei.

Diese Überlegungen führen zum Schluss, dass eine völlige Freigabe der Werbung nicht in Frage kommt. Sie wäre mit Absatz 2 und 3 des vorgeschlagenen Verfassungsartikels kaum zu vereinbaren; denn einerseits stünden die in Absatz 2 genannten Leistungen und andererseits die Unabhängigkeit des Rundfunksystems in Frage. Es drängen sich deshalb zeitliche und sachliche, eventuell auch örtliche Werbebeschränkungen auf.

### **146.3 Finanzierung aus allgemeinen Mitteln des Staatshaushalts**

Für eine Finanzierung von Radio und Fernsehen durch den Staatshaushalt spricht die Einfachheit einer solchen Lösung. Wegen der beträchtlichen Höhe der Mittel, die der Bewilligung des Parlaments und der Exekutive unterliegen, liesse sich jedoch ein starker Einfluss der Genehmigungsinstanz nicht vermeiden. Das würde Absatz 3 des vorgeschlagenen Verfassungsartikels nicht zulassen. Mit festen, zweckgebundenen Beträgen könnte man zudem den sich ändernden Gegebenheiten und Erfordernissen nur schwer Rechnung tragen. Es bestünde zudem die Gefahr, dass die Strukturen erstarren. Immerhin hätte der Staat theoretisch die Möglichkeit, aus allgemeinen Staatsmitteln Zuschüsse zu gewähren, die nicht den ganzen Aufwand der elektronischen Medien decken, wohl aber ihre spezifischen gemeinwirtschaftlichen und aussenpolitischen Leistungen teilweise abgelteten könnten.

Bis 1977 hat der Bund das Schweizer Radio International mit namhaften Beiträgen subventioniert. Eine solche Lösung ist aber zur Zeit nicht nur wegen der leeren Bundeskasse wirklichkeitsfremd. Ein staatlich subventionierter Rundfunk brächte zwangsläufig eine verstärkte Staatsaufsicht mit sich.

### **146.4 Finanzierung durch Empfangsgebühren**

Mit der regelmässigen Gebührenerhebung wird die Informationsleistung des Veranstalters durch die finanzielle Gegenleistung des Empfängers abgegolten. Eine Einflussmöglichkeit hat der Empfänger aber nur, wenn mehrere Veranstalter vorhanden sind und er die Gebühren an den Veranstalter seiner Wahl entrichten kann. In diesem Fall könnten Zuschauer und Zuhörer die Mitfinanzierung unerwünschter Leistungen verweigern. Radio und Fernsehen müssten sich dann entsprechend einrichten.

Die Empfängergebühr hat weiter den Vorteil, dass sie vielerlei Gestaltungsmöglichkeiten zulässt. Ihre Höhe kann leicht den wechselnden Gegebenheiten angepasst werden. Die Kompetenz für die Festsetzung oder Genehmigung der Gebühren, die Inkassoinstanz und die Kontrollbefugnisse können dem Veranstalter selbst oder parlamentarischen, exekutiven oder anderen Gremien übertragen werden.

## **147 Programmkontrolle und Beschwerdewesen**

### **147.1 Programmkontrolle**

Die Programmkontrolle hat die Aufgabe, bereits ausgestrahlte oder erst geplante Sendungen auf ihre Übereinstimmung mit externem oder internem Recht zu überprüfen. Sie braucht dazu – im Gegensatz zum Beschwerdewesen – keinen Anstoss von aussen. Die Kontrolle wird heute sowohl intern, das heisst durch den Veranstalter, als auch extern durch das EVED durchgeführt, das nach der Konzession SRG mit der Aufsicht betraut ist. Das Departement überprüfte bisher ausschliesslich bereits gesendete Beiträge auf ihre Übereinstimmung mit der Konzession.

Die interne Kontrolle besorgen primär die professionelle Organisation und – in eingeschränktem Masse – auch die Trägerschaft, besonders deren Programmkommissionen. Innerhalb der SRG ist aufgrund interner Richtlinien jeder Vorgesetzte für die Tätigkeit seiner Untergebenen verantwortlich. Zudem hat der Programmschaffende die Pflicht, seine Vorgesetzten in heiklen Situationen zu konsultieren. Diese Pflicht gilt für alle Stufen, und der Konsultationsvorgang kann sich bis zur obersten Leitung des Betriebes fortsetzen.

Die Trägerschaft beteiligt sich ebenfalls an der internen Programmkontrolle, indem sie vor allem durch ihre Programmkommission Sendungen oder ganze Sendereihen vor oder nach der Ausstrahlung beurteilt; sie haben indessen in der Regel nur konsultative Funktionen.

Der Bundesrat hat in der Konzession SRG das EVED mit der Aufsicht über die Anwendung der Konzession betraut. Das Departement hat das Recht und die Pflicht, Sendungen der SRG auf ihre Übereinstimmung mit Artikel 13 der Konzession zu untersuchen. Als Aufsichtsbehörde kann es auch von Amtes wegen tätig werden, ohne dass eine Beschwerde von Zuhörern oder Zuschauern vorliegt. Das EVED hat aber von dieser Art der Programmkontrolle nur zurückhaltend Gebrauch gemacht. Die Gründe dafür liegen in der gewollten Staatsunabhängigkeit des Rundfunks, im kleinen Personalbestand und in der Tatsache, dass gegen die meisten Beiträge, die eine Verletzung der Konzession vermuten liessen, von Zuschauern und Zuhörern beim EVED Beschwerden vorgebracht wurden, die dann von der Aufsichtsbehörde im Rahmen des Beschwerdewesens untersucht wurden.

### **147.2 Beschwerdewesen**

Das Beschwerdewesen unterscheidet sich von der Programmkontrolle insofern, als die Überprüfung von Sendungen nicht direkt, sondern indirekt, das heisst auf Veranlassung Dritter, geschieht. Das bedeutet, dass das Beschwerdeverfahren auf Konzessionsverstösse nur reagieren, sie aber nicht verhindern kann. Wie bei der Programmkontrolle gibt es auch beim Beschwerdewesen neben dem SRG-internen Verfahren ein externes Verfahren.

Im Jahr 1976 erliess die SRG Richtlinien für die Behandlung von Eingaben der Zuhörer und Zuschauer. 1979 revidierte sie diese Bestimmungen und führte als wichtigste Neuerung ein, dass in Zukunft nicht mehr die professionelle Organi-

sation, sondern die Trägerschaft Programmbeschwerden zu behandeln hat (Richtlinien der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft vom 21. Juni 1979 für das Beschwerdewesen in Programmfragen). Dabei unterscheidet die SRG zwischen Reklamationen und Programmbeschwerden. Als Programmbeschwerde gilt eine Eingabe dann, wenn sie ausdrücklich oder sinngemäss eine Verletzung der SRG-Programmrichtlinien oder der Konzession geltend macht. In erster Instanz befindet darüber eine der drei regionalen Beschwerdekommis-sionen. In zweiter Instanz entscheidet die SRG-interne nationale Beschwerde-kommission, deren Mitglieder vom Zentralvorstand gewählt werden.

Weil es sich bei den Beschwerderichtlinien nicht um einen Erlass handelt, der von der Konzessions- oder Aufsichtsbehörde genehmigt worden ist, binden sie das Departement nicht. Die Aufsichtsbehörde ist nicht verpflichtet, sich nach diesen Bestimmungen zu richten. Andererseits ist es ihr aber grundsätzlich verwehrt zu überprüfen, ob die SRG ihnen im Einzelfall gefolgt ist.

Neben der Möglichkeit, sich direkt an die SRG zu wenden, kann der Zuhörer und Zuschauer unmittelbar an das EVED gelangen, also ohne Umweg über die SRG. Bei solchen Eingaben handelt es sich in der Regel um Aufsichtsbeschwerden im Sinne von Artikel 71 des Bundesgesetzes über das Verwaltungsverfahren (VwVG; SR 172.021), weil die angefochtenen Programme keine Verfügungen im Sinne des Artikel 5 VwVG sind. Diese Auslegung hat das Bundesgericht in BGE 104 Ib 239 ausdrücklich gutgeheissen.

Obwohl die Aufsichtsbeschwerde keinen Erledigungsanspruch einräumt, hat das Departement die Eingabe immer dann eingehend behandelt, wenn die angefochtene Sendung oder Sendereihe zumindest eine Bestimmung der Konzession berührte und eine erste, summarische Überprüfung eine Konzessionsverletzung nicht zum vornherein ausschloss. Bis Mitte 1979 verlangte die Aufsichtsbehörde zudem einen «erstinstanzlichen Entscheid» des Generaldirektors der SRG. Dieses Vorgehen trug der SRG den Vorwurf des «Richters in eigener Sache» ein. Ein derartiges Vorgehen ist jedoch im Verwaltungsverfahren durchaus üblich. «Richten in eigener Sache» kann erst dann rechtsstaatlich zweifelhaft sein, wenn die entsprechende Entscheide letztinstanzlichen Charakter haben. Ab Mitte 1979 wurde diese Praxis in dem Sinne abgeändert, dass die Aufsichtsbehörde die an sie adressierten Eingaben direkt behandelt.

### 147.3 Beschwerdeinstanz

Mit Verfügung vom 2. Juli 1979 setzte das EVED eine Beschwerdekommision ein. Sie hat die Aufgabe, Eingaben zu begutachten und ihre Beurteilung an die Aufsichtsbehörde weiterzuleiten. Sie hat somit keine Kompetenz, Entscheide zu fällen. Sie hat vielmehr eine konsultative Funktion, wenn auch der Vorsteher des EVED ausdrücklich erklärte, er betrachte die Beurteilung der Kommission als wegleitend (vgl. zum Beschwerdewesen Jörg P. Müller: Landesbericht Schweiz, in: Rundfunkorganisationen und Kommunikationsfreiheit, Hrsg. Martin Bullinger/Friedrich Kübler, Baden-Baden 1979, S. 255 ff.). Eine unabhängige Beschwerdeinstanz konnte nicht geschaffen werden, weil einerseits die dafür erforderliche Verfassungsgrundlage umstritten ist und weil andererseits der Bundes-

rat ohne entsprechende Delegationsnorm die Verantwortung, die ihm das TVG zugewiesen hat, nicht einem Dritten übertragen kann.

Der vorgeschlagene Verfassungsartikel sieht eine unabhängige Beschwerdeinstanz vor. In der Gesetzgebung sind die Wahlbehörde, die Zusammensetzung, die Befugnisse, die Wirkung ihrer Entscheide und die Möglichkeit, ihre Urteile an das Schweizerische Bundesgericht weiterzuziehen, näher zu regeln.

Sodann wird zu prüfen sein, ob für jede Sprachregion eine gesonderte Instanz oder aber ein nationales Gremium geschaffen werden soll. Bisherige Erfahrungen zeigen auch, dass die bestehenden Verfahrensvorschriften des VwVG nicht auf diese Problematik zugeschnitten sind. So fehlen etwa Kriterien, die darüber Auskunft geben, unter welchen Voraussetzungen auf eine Aufsichtsbeschwerde einzutreten ist. Das kann dazu führen, dass sich die anfallende Arbeit nicht mehr bewältigen lässt. Eine solche Gefahr zeichnet sich bereits heute bei der beratenden Beschwerdekommission ab. Man wird nicht darum herumkommen, eine Beschwerde *sui generis*, d. h. eine neue Art von Beschwerde, zu schaffen. Im einzelnen gilt es zu überlegen, wer sich gegen etwas beschweren kann, welche Voraussetzungen er erfüllen muss und welche Stellung ihm im Verfahren zukommen soll. Im Zusammenhang mit der Beschwerdeinstanz ist noch die Motion Guntern vom 21. Juni 1979 zu erwähnen, welche die Einsetzung einer solchen Instanz fordert. Sie wurde am 12. Dezember 1979 vom Ständerat und am 16. Dezember 1980 vom Nationalrat angenommen.

## 148      **Stellung der Kantone**

In unserem föderativen Staatswesen haben neben dem Bund auch die Kantone ein unmittelbares Interesse an Radio und Fernsehen. Indessen sind die Medien auf der Stufe der Stände ebensowenig staatlich gelenkt wie auf Bundesebene. Wohl aber haben die Kantone einen Anspruch darauf, dass ihre wesentlichen politischen Tätigkeiten und Vorhaben auch in den elektronischen Medien gebührend dargestellt werden. Kantonale Politik ist ein notwendiger und sehr wesentlicher Teil der schweizerischen Politik.

Mit Artikel 55<sup>bis</sup> ist bereits auf der Verfassungsstufe festgelegt, dass Radio und Fernsehen den föderativen Aufbau unseres Staatswesens zu berücksichtigen haben. Dies betrifft keineswegs nur die Landesteile mit ihren sprachlichen und kulturellen Besonderheiten, sondern innerhalb dieser grösseren Einheiten auch die einzelnen Kantone.

Abgesehen davon, dass die Kantone auch im Zusammenhang mit Bundesbefugnissen ein Anhörungsrecht beanspruchen können, sobald es im Bereiche von Radio und Fernsehen um wichtige Entscheidungen geht, ist ihre Zuständigkeit vor allem zu respektieren, wenn lokal oder kantonale begrenzte Tätigkeiten der elektronischen Medien zu regeln sind. Dieser Grundsatz hat deshalb besondere Bedeutung, weil eine beträchtliche Ausweitung des Kabelrundfunks zu erwarten ist.

Ob und in welchem Umfang die Kantone in ihren Zuständigkeitsbereichen und in den Trägerschaften der SRG Einfluss nehmen, hängt weitgehend von ihrer eigenen Anteilnahme ab. Der Bundesrat hat wiederholt versichert, er sei sich

auch in Hinsicht auf die elektronischen Medien der Bedeutung der eidgenössischen Stände bewusst und deshalb bestrebt, ihre Interessen und ihre Mitsprache zu gewährleisten.

## **2 Besonderer Teil: Kommentar zum Verfassungsartikel**

### **21 Absatz 1: Bundeskompetenz und Geltungsbereich**

*Absatz 1:*

«Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes».

### **211 Gesetzgebung des Bundes**

Der Bund erhält die Befugnis, die Probleme, die sich im Zusammenhang mit Radio und Fernsehen stellen, zu regeln und verbindliche Vorschriften aufzustellen, zum Beispiel über die Festlegung des Begriffs, das Zugangsrecht zu den Programmen, die Freiheit bei Radio und Fernsehen, die Rechte der Zuhörer und Zuschauer, die Rechte und Pflichten der Programmschaffenden, sowie über die Finanzierung und Organisation der Veranstalter. Diese umfassende Bundeskompetenz schliesst aber eine Delegation von Kompetenzen an die Kantone nicht aus.

Es ist zu unterscheiden zwischen Radio und Fernsehen einerseits und anderen Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung andererseits. Während Absatz 1 sowohl Radio und Fernsehen als auch die anderen Formen umfasst, beziehen sich die besonderen Vorschriften der Absätze 2–4 nur auf Radio und Fernsehen.

Diese unterschiedliche Regelung für Radio und Fernsehen einerseits und die anderen Formen öffentlicher fernmeldetechnischer Verbreitung andererseits drängt sich angesichts der heute fast unabsehbaren technischen Entwicklung auf. Es ist nicht sinnvoll, alles was sich elektronischer Übermittlung bedient, explizit auch verfassungsrechtlich zu regeln. Indessen kann die Entwicklung zu heute noch nicht erkennbaren Verhältnissen führen, die von so grosser Wirkung und von derart weitreichenden Folgen für die Gesellschaft und den Staat sind, dass sie rechtlich gleichwohl geregelt werden sollten. Die Umschreibung des Geltungsbereichs muss deshalb offen sein, damit nicht unbedeutende Phänomene unnötigerweise speziellen verfassungsrechtlichen Regelungen unterworfen werden. Demgegenüber sollten künftige Entwicklungen erfasst werden können, die noch nicht bekannt sind und deshalb eine materielle Regelung noch nicht erlauben. Die Absätze 2–4 beschränken sich deshalb auf Radio und Fernsehen.

### **212 Definition von Radio und Fernsehen**

Mit ihren Programmen ermöglichen Radio und Fernsehen nach klassischer Definition einen Kommunikationsprozess zwischen Medienschaffenden und Zuhö-

ren bzw. Zuschauern. Dabei werden hör- und sichtbare Aussagen in elektromagnetische Signale verwandelt, die so verbreitet werden, dass sie in einem bestimmten Gebiet allgemein zugänglich sind. Diese Signale können empfangen und in hör- und sichtbare Aussagen zurückverwandelt werden. Der Empfang der Signale und ihre Rückwandlung hängt in der Regel vom Willen und von der Empfangsbereitschaft des Hörers oder Zuschauers ab. Die in elektromagnetische Signale umgewandelten hör- und sichtbaren Aussagen kann man nur im Zeitpunkt ihrer Ausstrahlung empfangen. Die Umwandlung der hör- und sichtbaren Aussagen in Signale, ihre Ausstrahlung und ihre Rückwandlung werden unabhängig voneinander vorgenommen. Radio und Fernsehen verbreiten solche hör- und sichtbaren Aussagen, die in einer geplanten und geordneten Folge ein Programm bilden. Die Programme werden von einer bestimmten Organisation verantwortlich geschaffen oder zusammengestellt, zeitlich angesetzt und auf einer bestimmten Wellenlänge oder einem festgelegten Kanal ausgestrahlt.

## 213      **Umfassende Umschreibung**

Von dieser Definition sind einmal alle geschlossenen Einweg-Systeme ausgenommen (zum Beispiel die Spielplatz- oder Verkehrsüberwachung), bei denen Aufnahme, Übermittlung und Empfang zusammenhängen. Überdies gibt es Systeme, die nicht öffentlich zugänglich sein sollen, wie zum Beispiel der Polizeifunk, der zwar in einem bestimmten Gebiet verbreitet wird, aber der Öffentlichkeit entzogen bleiben soll. Durch das Kriterium des Fernmeldevorgangs (Umwandlung in Signale, Verbreitung, Rückwandlung) werden aber auch Bänder und Kassetten vom Begriff von Radio und Fernsehen ausgeschlossen, bei denen ebenfalls elektromagnetische Signale in hör- und sichtbare Aussagen zurückverwandelt werden. Erfasst werden hingegen die verschiedenen Arten der elektronischen Textkommunikation. Allerdings gehören sie in dieser Umschreibung nicht zu Radio und Fernsehen, weil sie nicht als Programme von einem Veranstalter zeitlich angesetzt und verbreitet, sondern vom Empfänger abgerufen und ausgewählt werden. Sie sind daher eine andere Form der öffentlichen fernmelde-technischen Verbreitung.

Eine weitere klassische Charakterisierung von Radio und Fernsehen ergibt sich aus der Umschreibung ihres Publikums. Dieses Publikum entsteht, wenn sich mehrere, in der Regel viele Menschen dem gleichen Gegenstand zuwenden, nämlich dem Programm von Radio und Fernsehen (nach Gerhard Maletzke: *Psychologie der Massenkommunikation*, Hamburg 1964, S. 29). Damit ist das Publikum kein gleichbleibendes soziales Gebilde, da es nur von Fall zu Fall aus einer Anzahl von Menschen entsteht, die eine Aussage von Radio und Fernsehen hören oder sehen. Diese Aussagen kommen nicht in persönlicher Kommunikation zustande. Sie sind also indirekte Aussagen.

Die Glieder dieses Publikums werden von räumlich voneinander getrennten Einzelnen oder von relativ kleinen, an einem Ort versammelten Gruppen gebildet. Der Umstand, dass sich eine unbestimmte Zahl Menschen, die räumlich getrennt und in Bezug auf ihre sozio-kulturelle Zusammensetzung nicht bestimmbar sind, gemeinsam den indirekten Aussagen der Massenmedien zuwenden,

wird durch den Begriff des «dispersen» Publikums umschrieben (Gerhard Matzke a. a. O. S. 28 f.). Diese klassische Definition, die von den fernmeldetechnischen, den organisatorisch-institutionellen und den Publikumsaspekten ausgeht, gibt Anhaltspunkte, mit denen die «neuen Techniken» und andere Erscheinungen in ein System eingeordnet werden können. Kabel- und Satellitenrundfunk und Abonnements-Fernsehen (Münz-Fernsehen, Pay-TV) weisen Merkmale von Radio und Fernsehen auf. Private Anwendungen, zum Beispiel Warenhausfernsehen, Krankenhausradio, Informationsverbreitung durch Presseagenturen, Spielplatzüberwachungen, sind jedoch davon ausgenommen. Ebenfalls ausgeschlossen ist die Verbreitung von Programmen und programmähnlichen Radio- und Fernsehdarbietungen über Kassetten und Platten, deren Informationen und Zeichen zwar auch zu Signalen kodiert werden, die wieder in hör- und sichtbare Aussagen zurücktransformiert werden müssen; diese Signale werden jedoch nicht in elektromagnetische Schwingungen verwandelt und zum allgemeinen Empfang ausgestrahlt, sondern auf einem materiellen Träger vervielfältigt. Sie weisen daher Eigenschaften der Druckmedien auf.

Gerade weil Kassetten und Platten sowie die elektronische Textverbreitung nicht unter den klassischen Begriff von Radio und Fernsehen fallen, ist es nützlich, die Wirkung des betreffenden Mediums auf Einzelne und Gruppen als Kriterium einzuführen. Eine Eigenheit der audiovisuellen Medien – Aufführmedien im Gegensatz zu Speichermedien – ist unter anderem ihre Bindung an die Zeit. Ihre Botschaft wird nicht wie bei der Presse in überschaubarer, kompakter Form, sondern in zeitlicher Abfolge bezogen. Während dieser Zeit ist der Empfang einer anderen Botschaft ausgeschlossen.

Sodann ist auch ihre besondere Aufnahme durch den Empfänger zu berücksichtigen. Als hörbare oder gleichzeitig hör- und sichtbare Medien erfordern Radio und Fernsehen weniger konzentrierte Aufmerksamkeit als das geschriebene Wort, und sie eignen sich deshalb als Hintergrundbegleiter, die – einmal eingeschaltet – den ganzen Tag weiterlaufen. Wir glauben, dass immer weniger Empfänger bewusst zwischen den verschiedenen Programmen wählen; viele lassen ein Programm eingeschaltet, ohne ihm mit voller Konzentration zu folgen. Eine Sendung kann unterschwellig wirken, so dass ihr Einfluss auf das Unterbewusstsein des Empfängers stärker wird. Wenn auch die Wirkungsforschung noch nicht genügend nachweisen kann, welche Folgen Radio und Fernsehen auf die Gesellschaft haben, und obwohl es zum Beispiel noch keine zuverlässigen Aussagen darüber gibt, wie Gewaltdarstellungen auf das Publikum wirken, steht fest, dass Radio und Fernsehen die wirkungsintensivsten Medien sind. Ihr Einfluss wird dadurch erhöht, dass ihre Wirkung von den Empfängern am wenigsten kontrolliert werden kann. Gerade wegen der suggestiven Kraft, vor allem der Fernseh- und Radiosendungen, fällt dem Gesetzgeber eine besondere Verantwortung zu. Die Forderung, in den Begriff von Radio und Fernsehen alle Mittel einzubeziehen, mit denen diese Verantwortung umschrieben und gewährleistet werden kann, ist daher begründet und entspricht einer objektiven Notwendigkeit.

## **214 Darbietungen und Informationen**

Bei der Umschreibung des Begriffs «Radio und Fernsehen» müsste man eigentlich von «Aussage» reden und das Wort «Information» vermeiden, dessen Inhalt vieldeutig, unklar und abgenutzt ist. «Aussage» wäre ganz allgemein nicht als Äusserung eines Menschen, sondern als kleinster Teil einer Information, als Dateneinheit aufzufassen. Im Verfassungstext wurde indessen die verständlichere Wendung «Darbietungen und Informationen» verwendet. «Darbietungen» verdeutlicht dabei, dass ganz allgemein an die Verbreitung von Aussagen, das heisst von Ton und Bild, gedacht wird, die Programmschaffende anderen zum Anhören und Ansehen darbieten.

## **22 Absatz 2: Auftrag an Radio und Fernsehen**

### *Absatz 2:*

«Radio und Fernsehen tragen zur kulturellen Entfaltung, zur eigenen Meinungsbildung und zur Unterhaltung der Zuhörer und Zuschauer bei. Sie berücksichtigen die Eigenheiten des Landes und bringen die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck».

## **221 Medienleistungen in der demokratischen Gesellschaft**

Die Leistungen der Medien und die Art und Weise, wie diese Leistungen erbracht werden, hängen von der gegebenen pluralistischen und demokratischen Gesellschaft ab. In ihr bestehen nebeneinander unterschiedliche Bedürfnisse, Interessen und Anschauungen. Im Gegensatz zu totalitären Staaten soll der demokratische Staat dieses Spektrum nicht einengen und nicht versuchen, den politischen Prozess massgeblich zu steuern. Dabei sind die gesellschaftlichen Gruppen auf die Massenmedien angewiesen. Erst die Medien machen ihre Programme und Forderungen der politischen Öffentlichkeit bekannt.

Alle Gruppen sollten gleiche Chancen haben, ihre Bedürfnisse und Interessen zu artikulieren und darzustellen. Minderheiten müssen dabei in gewissem Masse bevorzugt werden, damit sie überhaupt zu Worte kommen können. Indes haben die Programmverantwortlichen zu berücksichtigen, dass unsere Gesellschaft nicht eine Summe von kleinen, zum Teil extremen Minderheiten ist. Ein publikumsnaher Rundfunk muss die Bedürfnisse der Mehrheit angemessen befriedigen.

## **222 Ausgangslage**

Ausgangspunkt und Leitgedanke für den Entwurf sind die Leistungen, die Radio und Fernsehen für die Allgemeinheit erbringen sollen. Dieser Ansatz stellt das Publikum und das Programm in den Mittelpunkt. Alle übrigen Bestimmungen auf Verfassungs- und Gesetzesstufe, vor allem auch diejenigen über die Freiheit, sollen auf diese Aufgabe ausgerichtet und an diese gebunden werden.

Eine solche Methode ist funktional; sie versucht, die elektronischen Medien aufgrund ihres Beitrags zu erfassen, den sie zum Funktionieren der Gesellschaft oder ihrer Teile erbringt. Sie will nicht nur die beabsichtigten, sondern auch die unbeabsichtigten und unbemerkten Wirkungen von Radio und Fernsehen aufdecken und analysieren.

Dieser Zielsetzung und diesem Verständnis entspricht es, dass der angestrebte Artikel nicht so ausführlich ist wie der im Herbst 1976 verworfene Vorschlag. Der Artikel beschränkt sich auf das Notwendige. Nicht die Mittel und Wege für die Realisierung einzelner Ziele, die in der Verfassung genannt sind, sollen festgelegt werden. Vielmehr geht es darum, den Rahmen für die Entwicklung des Radio- und Fernsehwesens abzustecken. Einzelheiten und Detailbestimmungen sind auf unteren Stufen der Rechtssetzung festzulegen. Der Verfassungsartikel beschränkt sich deshalb auf das Notwendige und Wesentliche.

## **223      Aufbau**

Absatz 2 beauftragt Radio und Fernsehen, als geschlossenes System bestimmte Leistungen zu erbringen. Dabei könnten sich mehrere Veranstalter in diese Aufgabe teilen (unter Veranstalter ist eine Organisation zu verstehen, die aufgrund einer Konzession Sendungen herstellt, Programme zusammenstellt und ausstrahlt). Diese Leistungen, die nach ihrer Zahl und nach ihrem Inhalt nicht eindeutig bestimmbar sind, werden aus Gründen der Anschaulichkeit unter die Begriffe der eigenen Meinungsbildung, der kulturellen Entfaltung und der Unterhaltung einerseits sowie der Berücksichtigung der Eigenheiten des Landes andererseits zusammengefasst. Eine angemessene Darstellung der Vielfalt der Ereignisse und Ansichten entspricht unserer pluralistischen Gesellschaft und unserem Staatswesen, das in der Vielfalt immer wieder seine Einheit bestätigen muss.

## **224      Inhalt**

Neben Radio und Fernsehen erbringen auch die anderen Massenmedien (Film und insbesondere Presse) gleiche oder vergleichbare Leistungen für die Gesellschaft. Deshalb sind alle Medien für die Gesellschaft höchst bedeutsam und hängen eng mit ihr zusammen.

Dieser Zusammenhang zeigt sich etwa darin, dass einerseits eine Person verschiedene Medien nebeneinander nutzen kann und dass sich andererseits die Medien gegenseitig beeinflussen, ergänzen oder korrigieren. Für die Medienpolitik sind solche Wechselwirkungen infolge der unterschiedlichen Verbreitungszeit der Medien, ihrer vielfältigen Ausdrucksformen und ihrer verschiedenen Wirkungsweisen noch viel wichtiger. Während das Radio ein Ereignis fast gleichzeitig mit seinem Ablauf vermitteln kann, gewinnt die Presse ihre Leser durch die vertiefte Darstellung jenes Ereignisses. Ein Blatt ist leicht verfügbar (gestern und heute, hier und dort); es vermittelt knappe Übersichten, lädt aber auch zu längerem Verweilen beim Gegenstand ein. Das Fernsehen mit seinen bewegten und vertonten Bildern lockt die Zuschauer am meisten. Alle Medien sind be-

strebt, als erste über ein Ereignis möglichst attraktiv zu berichten, ohne sämtliche Vorteile zugleich bieten zu können. Deshalb suchen sie die Vorteile der anderen Medien zu kompensieren, Radio und Fernsehen etwa durch eine Presse-schau oder die Zeitungen durch Bilder und Illustrationen.

Findet ein solcher Wettbewerb mit unterschiedlichen inhaltlichen Angeboten statt und wird er noch verstärkt durch eine Vielzahl von Veranstaltern von Radio und Fernsehen im gleichen Verbreitungsgebiet, dann ist die wichtigste Voraussetzung eines umfassenden und nur durch rechtliche und bestimmte moralische Schranken begrenzten «Informations-», «Kulturvermittlungs-» und «Unterhaltungsrechts» des Bürgers und einer ebenso umfassenden Meinungsäußerungsfreiheit gegeben. Ein möglichst intensiver Wettbewerb zwischen einer Vielzahl von Medien mit einer Vielfalt von Inhalten stellt eine hauptsächliche Zielsetzung staatlicher Medienpolitik dar.

## **224.1 Kulturelle Entfaltung**

Radio und Fernsehen sind aus dem täglichen Leben des heutigen Menschen nicht mehr wegzudenken: Sie gehören aufgrund ihrer allgemeinen Zugänglichkeit, ihres hohen Stellenwerts im System der sozialen Kommunikation und wegen ihrer suggestiven Wirkung auf Zuhörer und Zuschauer unbestreitbar zu den wesentlichen Elementen der modernen Gesellschaft. Sie sind für die Menschen ein Hilfsmittel, sich selbst, ihre Möglichkeiten, ihre Lage, kurz: die Welt verstehen zu lernen, und üben auf diese Weise eine entscheidende kulturelle Funktion aus.

Der Begriff Kultur beschränkt sich somit nicht auf Kunst, Bildung und Wissenschaft; er umfasst alles, was den Sinn ausmacht, den eine Gesellschaft im Dasein sieht. Die Kultur ist durch die gemeinsamen, überindividuellen Werte bestimmt, die das Verhalten der Menschen prägen und diese zur Gemeinschaft verbinden. Deshalb gehören auch die Traditionen und Überzeugungen der Menschen zur Kultur; diese bildet die grundlegende, sinnstiftende Dimension einer Gesellschaft und kommt in der Kunst, in der Religion und im Recht zum Ausdruck und zur Darstellung, aber auch in der Art, wie wir leben, wie der Mensch sich ändert und sich zu seiner Umwelt verhält.

Auf der Grundlage des umfassenden Kulturbegriffs tragen Radio und Fernsehen auf verschiedenen Ebenen zur kulturellen Entfaltung der Zuhörer und Zuschauer bei:

- Sie regen das künstlerische Schaffen – einen Teil unserer Kultur – an und fördern es durch die Wiedergabe von Werken aller Art und durch Informationen über das künstlerische Geschehen.
- Indem sie über Geschehnisse und Probleme in allen Weltgegenden und Lebensbereichen informieren, tragen sie zum besseren Verständnis der Zeit bei und helfen jedem Einzelnen, sich zu orientieren, nicht zuletzt auch durch Sendungen zu Fragen der Lebensgestaltung und durch Beiträge zu religiösen und weltanschaulichen Fragen.
- Sie bieten Gelegenheit zur Ausbildung und zur ständigen Weiterbildung und leisten damit einen wesentlichen Beitrag zur kulturellen Entfaltung; zudem

helfen sie dem Einzelnen über seine Möglichkeiten, Auffassungen und Bedürfnisse Klarheit zu gewinnen. Dabei haben Radio und Fernsehen die Möglichkeit zu ergänzen, was in der Schule nicht oder mit anderen Mitteln gelehrt wird, da sie das Publikum auch über die obligatorische Schulzeit hinaus erreichen können. Die Medien können bildungsrelevante Inhalte auf vielfältige Weise anbieten. Sie können es mehr beiläufig tun, aber auch in eigentlichen Studien- oder Ausbildungsprogrammen, in denen bestimmte, zum Beispiel berufliche Kenntnisse vermittelt werden. Die grossen Möglichkeiten, die sich hier bieten, gilt es stärker als bisher zu nutzen. Gerade mit den neuen technischen Entwicklungen (vgl. Ziff. 115), insbesondere mit dem Rückkanal, erhalten die Medien interessante neue Mittel und Wege, mit denen sie ihren Bildungsauftrag wirkungsvoller wahrnehmen können.

Der Auftrag von Radio und Fernsehen, zur kulturellen Entfaltung der Menschen beizutragen, soll nun in der Verfassung festgehalten werden. Seine Verwirklichung stellt in der Praxis hohe Anforderungen. Die Expertenkommission für Fragen einer schweizerischen Kulturpolitik (Kommission Clottu) war seinerzeit der Meinung (S. 244 ihres Berichtes, 1975), dieser Auftrag sei mehr und mehr einer wirtschaftlichen Betrachtungsweise der Massenmedien, aber auch der restriktiven und opportunistischen Interpretation der Interessen von Zuhörern und Zuschauern geopfert worden. Der kulturelle Auftrag der Massenmedien müsse inskünftig viel mehr als bisher die Programmpolitik beleben, und zwar für jede Art von Sendungen.

In der Tat werden Radio und Fernsehen nur dann den gewünschten Beitrag zur kulturellen Entfaltung leisten, wenn sie die allgemeinen Probleme auch aus kultureller Sicht darstellen und damit deutlich machen, dass Kultur eine eigentliche Lebensdimension ist. Es versteht sich von selbst, dass kulturelle Sendungen um so eher einen grösseren Kreis erreichen, je anziehender und einfacher sie gestaltet sind. Es gilt, nach einer Empfehlung der bereits zitierten Kommission Clottu, insbesondere zu vermeiden, dass das Bild einer elitären Kultur verstärkt wird – ein Bild, das, wie die Kommission sagte, allzuoft durch den Gebrauch einer esoterischen Sprache wie durch das Verbannen anspruchsvoller Sendungen auf die Zeiten mit schlechter Zuschauer- und Hörerfrequenz aufrechterhalten werde.

## **224.2 Eigene Meinungsbildung**

Damit der Einzelne sich eine eigene Meinung bilden kann, muss ihm ein vielfältiges, aber dennoch geordnetes Angebot an Informationen zur Verfügung stehen. Die Vielfalt der Information und die Vermittlung von Fakten und Meinungen genügen allerdings nicht. Denn die grosse Flut an verfügbaren Informationen droht den Empfänger zu überfordern und zu verwirren. Die Programmverantwortlichen müssen deshalb die Informationen im Hinblick auf die Aufnahmefähigkeit des Publikums bearbeiten. Dies geschieht einmal dadurch, dass sie aus der Fülle an mittelbarem Material die für das Publikum wichtigen Informationen auswählen, zum anderen dadurch, dass sie die Informationen durch Kommentare in einen Gesamtzusammenhang stellen. Diese Bearbeitung der Informationen ist notwendigerweise subjektiv. Sie muss deshalb dem Publikum

als solche erkennbar sein und ihm ermöglichen, sich ein eigenes Urteil über die vermittelten Aussagen zu bilden. Die Erfüllung dieser sehr anspruchsvollen Aufgaben stellt hohe Anforderungen an Charakter und Ausbildung der Programmverantwortlichen. Überdies ist mit Blick auf die Schlüsselfunktion der Programmverantwortlichen und Programmschaffenden sowie auf die zwangsläufige Subjektivität ihrer Arbeit darauf zu achten, dass sie nicht einseitig selektiert werden und dass die politischen und gesellschaftlichen Kräfte sich ungefähr nach ihrem tatsächlichen Gewicht repräsentiert finden.

### **224.3 Unterhaltung**

Das Publikum misst der Unterhaltung grosse Bedeutung zu. Sie ermöglicht Zerstreuung, Entspannung und Erholung. Radio und Fernsehen sind hierfür besonders geeignet und begehrt. Es ist deshalb richtig, dass auch für die Vermittlung informativer und bildender Inhalte unterhaltende Formen gewählt werden. Sie sind geeignet, Probleme anschaulich und verständlich darzustellen und das Interesse der Zuhörer und Zuschauer vermehrt zu wecken. Unterhaltung bedeutet demnach nicht nur leichte Kost, sondern Leichtfasslichkeit; Freude und Erbauung.

### **224.4 Eigenheiten des Landes**

Ein tragender Pfeiler unseres Staatswesens ist der Föderalismus. Er ist Ausfluss der Vielfalt unseres Landes. Die heute grenz- und kulturkreisüberschreitende Lebensweise bringt es mit sich, dass die Kenntnis und das Verständnis dieser wesentlichen Staatsgrundlage beeinträchtigt werden. Dieser Entwicklung sollen Radio und Fernsehen, die grosse Entfernungen in Sekundenschnelle überwinden können, entgegenwirken. Die Eigenheiten unseres Landes sollen dargestellt und ihre Bedeutung und Bewertung erhöht werden.

Die Eigenheiten unseres Landes liegen indessen nicht allein im Föderalismus sondern auch in der Vielsprachigkeit, der Pluralität und damit im Verständnis für Anliegen von Minderheiten, die alle Anspruch auf eine ihnen gerechte Zukunft haben. Gerade Radio und Fernsehen sind in der Lage, dieser Vielfalt ihre Stimme zu leihen.

### **224.5 Vielfalt der Ereignisse und Ansichten**

Eine pluralistische, auf Demokratie und Freiheit gründende Gesellschaft hängt weitgehend von der freien Meinungsbildung ab. Voraussetzung der freien Meinungsbildung ist eine vielfältige, offene und ungehinderte Information. Diese Information vermitteln zur Hauptsache die Medien.

## **23 Absatz 3: Unabhängigkeit der Veranstalter. Freiheit in der Programmgestaltung**

### *Absatz 3:*

«Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Freiheit, Programme zu gestalten, sind im Rahmen von Absatz 2 gewährleistet».

## **231 Ausgangslage**

Nach Absatz 1 steht dem Bund die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen zu. Diese Zuständigkeit ist jedoch nicht unbeschränkt.

## **232 Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen**

Die Veranstalter müssen einerseits vom Staat, andererseits von nichtstaatlichen Gruppen unabhängig sein. Ein staatlich beherrschtes oder gelenktes Radio und Fernsehen wird somit ausgeschlossen, seien die Veranstalter nun privat- oder öffentlichrechtlich organisiert. Der Veranstalter soll seine Aufgabe ohne Einmischung von Regierung oder Verwaltung wahrnehmen können. Eine solche Staatsunabhängigkeit ist im besonderen Verhältnis der Medien zur staatlichen Macht begründet: wie die Presse hat der Rundfunk über die Tätigkeit staatlicher Instanzen zu informieren und sie zu kommentieren.

Eine funktional verstandene Unabhängigkeit beinhaltet aber weder ein blosses Abwehrrecht gegen den Staat, noch schliesst sie jede Tätigkeit des Staates im Bereich des Rundfunks aus. Vielmehr hat der Staat, ohne den Inhalt der Programme zu beeinflussen, für die Erfüllung der in Absatz 2 umschriebenen Leistungen zu sorgen. Aber nicht nur ein staatlich beherrschtes Radio und Fernsehen wären der freien Kommunikation abträglich. Ebenso nachteilig wäre es, wenn Programmverantwortliche oder aussenstehende Gruppen den Rundfunk einseitig beeinflussen würden.

Die Unabhängigkeit der Veranstalter bedeutet deshalb auch, dass eine einseitige Beeinflussung durch ausserstaatliche Gruppen oder Interessen verhindert werden kann. Der Staat ist in dieser Hinsicht zugleich Garant der Freiheit, «defensor libertatis». Das bedeutet nun nicht, Radio und Fernsehen seien von der Gesellschaft und ihren Bedürfnissen losgelöst. Sie sind im Gegenteil ein Bestandteil der Gesellschaft, sind für diese da und sollen von ihr beeinflusst werden (vgl. dazu Friedrich Kübler, Kommunikation und Verantwortung, Konstanz, 1973). In einer freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft muss jedoch verhindert werden, dass die Veranstalter durch bestimmte politische, wirtschaftliche oder kulturelle Interessen einseitig beeinflusst würden. Solche Gefahren werden desto grösser, je kleiner die publizistische Vielfalt wird.

Die Möglichkeit, dass mehrere Veranstalter Programme herstellen und verbreiten, darf daher nicht verbaut werden. Aus diesem Grund verzichten wir darauf, bereits auf Verfassungsstufe Vorschriften über die Organisation von Radio- und Fernsehveranstaltern zu erlassen. Der Verfassungsartikel spricht sich über das Radio- und Fernsehwesen in seiner Gesamtheit aus. Er hat nicht den einzelnen

Veranstalter im Auge, sondern das Radio- und Fernsehsystem. Wegleitend sind die Leistungen, die die Verfassung von den Veranstaltern fordert. Verschiedene Organisationsformen können diese erbringen. Nicht die Organisationsform, sondern die Leistung, die dem Publikum tatsächlich erbracht wird, ist ausschlaggebend.

### **233 Freiheit der Programmgestaltung**

Die in Absatz 3 des Verfassungsartikels umschriebene Freiheit kommt dem Veranstalter zu, er ist Träger der Programmgestaltungsfreiheit. Dem einzelnen Programmschaffenden bringt der vorliegende Verfassungsartikel keine neuen Rechte. Grössere Veranstalter vermögen indes ihre Aufgabe nur zu erfüllen, wenn sie Pflichten und Kompetenzen, Verantwortung und Freiheit delegieren.

Es gibt keine Verantwortung ohne Freiheit, und keine Freiheit ohne Verantwortung: Jemand kann für etwas nur verantwortlich gemacht werden, wenn er über eine entsprechende Freiheit verfügt, und wer Freiheiten hat, ist im Rahmen dieser Freiheiten verantwortlich. Der Programmschaffende kann sowohl nach dem Zivilrecht als auch nach dem Strafrecht zur Verantwortung gezogen werden. Darüber hinaus unterliegt er auch allfälligen internen Verantwortlichkeitsregelungen, so etwa bei der SRG. Verantwortlich ist jeweils derjenige, der die publizistische Leistung des Veranstalters zu vertreten oder für sie aufgrund der innerbetrieblichen Ordnung einzustehen hat. Weil Verantwortung grundsätzlich Freiheit voraussetzt, kann ein Programmschaffender nur im Rahmen seiner Freiheit verantwortlich gemacht werden.

Es ist Aufgabe der Ausführungsgesetzgebung, die nach aussen geltende Freiheit und Verantwortung und ihre innere Ausgestaltung näher zu ordnen. Insbesondere wird festgehalten werden müssen, dass ein Veranstalter die Pflicht hat, die mit der Tätigkeit der Programmverantwortlichen verbundenen Rechte und Pflichten nach dem Sinn der Verfassung im einzelnen zu regeln, so etwa durch Redaktionsstatute und interne Weisungen.

### **24 Absatz 4: Unabhängige Beschwerdeinstanz**

*Absatz 4:*

«Der Bund schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz».

Wenn man eine unabhängige Beschwerdeinstanz schafft, muss man auch festlegen, wofür diese Instanz zuständig ist, wer Beschwerden einreichen kann und welchen Kriterien solche Beschwerden genügen müssen. Nachstehend soll deshalb neben der möglichen Ausgestaltung dieses Organs auch eine Programmbeschwerde skizziert werden.

### **241 Unabhängige Beschwerdeinstanz**

Bei der Schaffung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz ist davon auszugehen, dass Radio und Fernsehen bereits heute durch Rechtsnormen wesentlich

beeinflusst werden und dass entsprechende Rechtswege offen stehen. So kann die Verletzung von Persönlichkeitsrechten (Art. 28 ZGB; Art. 173 ff. StGB) und von Urheberrechten auf dem Rechtsweg geltend gemacht werden. Zur Zeit werden sowohl auf dem Gebiete des zivilrechtlichen Persönlichkeitsschutzes wie auch des Urheberrechts verschiedene Änderungen erarbeitet, nicht zuletzt um Lösungen für die neuen Probleme der Medien in diesen Bereichen zu finden. Es kann somit nicht Aufgabe einer Beschwerdeinstanz sein, auch auf den Gebieten des Persönlichkeitsrechts und des Urheberrechts tätig zu werden. Die unabhängige Beschwerdeinstanz und die Programmbeschwerde sind vielmehr spezifische, mediengerechte Mittel. Sie sollen den Dialog zwischen Publikum und Veranstalter ermöglichen und im Interesse der Öffentlichkeit die Erfüllung der Aufgaben nach Absatz 2 des Verfassungsartikels erleichtern.

Nach Absatz 4 des Verfassungsartikels muss die Beschwerdeinstanz unabhängig sein und zwar in funktioneller wie personeller Hinsicht: Als gewissermassen richterliches Organ ist sie gegenüber Parlament und Bundesrat nicht weisungsbunden. In ihrer Geschäftsführung hingegen kann sie ähnlich wie das Bundesgericht der Aufsicht des Parlaments oder des Bundesrates unterstellt werden (vgl. dazu Art. 21 des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege, SR 173.110). Die Beschwerdeinstanz ist aber auch gegenüber den Veranstaltern unabhängig. Zudem sind aus der Verfassungsnorm zwingende Unvereinbarkeitsbestimmungen abzuleiten. Gewiss werden Mitglieder des Bundesrates und der Verwaltung, aber auch Mitarbeiter der Veranstalter nicht gleichzeitig Mitglieder der Beschwerdeinstanz sein können. Wieweit Vertreter der eidgenössischen Räte in die Beschwerdeinstanz Einsicht nehmen können, wird auf Gesetzesstufe zu entscheiden sein.

Andere Folgerungen für die Ausgestaltung der unabhängigen Beschwerdeinstanz lassen sich aus dem Verfassungsartikel nicht ableiten. Bei den nachstehenden Ausführungen handelt es sich deshalb bloss um Hinweise auf mögliche Regelungen folgender Bereiche: die Wahlbehörde, die Aufgabe und die Zusammensetzung der Beschwerdeinstanz, die Stellung ihrer Mitglieder, die Überprüfungsbefugnis, die Wirkung der Entscheide und deren allfälliger Weiterzug.

Der Beschwerdeinstanz kommt die Aufgabe zu, über Programmbeschwerden zu befinden. Innerhalb des Veranstalters besteht bereits eine Kontrollinstanz: bei der Trägerschaft kann die Öffentlichkeit Beschwerden einreichen. Da die Trägerschaft die Regionen und die Bevölkerung angemessen vertritt, erübrigt sich eine umfassende repräsentative Vertretung der Bevölkerung. Die unabhängige Beschwerdeinstanz kann daher ein verhältnismässig kleines Gremium von 7 bis 9 Mitgliedern sein. Allerdings soll auch dieses kleine Gremium nicht einseitig, sondern nach Möglichkeit entsprechend dem Gewicht der verschiedenen Bevölkerungskreise zusammengesetzt sein. Für ein kleines Gremium spricht die Arbeitsökonomie: kleinere Gremien arbeiten wirksamer und schneller, und gerade in diesem Bereich ist es wichtig, dass ein Verfahren rasch durchgeführt werden kann.

Um eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen Veranstalter und Beschwerdeinstanz zu erreichen, drängt es sich auf, die Überprüfungsbefugnis auf Rechtsverletzungen, einschliesslich Ermessensüberschreitung und Ermessensmissbrauch,

zu beschränken (vgl. dazu Franz Riklin: Die Programmfreiheit bei Radio und Fernsehen, Freiburg 1973, S. 119).

Die Kompetenz könnte so ausgestaltet werden, dass die Beschwerdeinstanz entweder Urteile mit Sanktionen oder nur reine Feststellungsurteile fällen kann. Wird ihre Kompetenz auf Feststellungsurteile beschränkt, so hat sie nur zu beurteilen, ob der angefochtene Beitrag Programmvorschriften verletzt hat; sie kann aber keine Massnahmen, zum Beispiel eine Berichtigung, anordnen. Kann sie hingegen Urteile mit Sanktionen fällen, so kann sie auch Massnahmen anordnen. Nach Meinung von Franz Riklin sollte die Kompetenz auf Feststellungsurteile beschränkt bleiben. Die Möglichkeit, Sanktionen anzuordnen, würde nach seiner Auffassung zu einer «Vermischung der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten der Aufsichtsinstanz mit denjenigen der Programmschaffenden» führen. Dadurch bestünde die Gefahr, «dass dieses Organ mehr und mehr generaldirektionsähnliche oder intendantenähnliche Funktionen übernehme. Trotz dieser Beschränkung dürften solche Urteile insofern von Bedeutung sein, als es sich eine Sendegesellschaft nicht leisten könnte, dauernd von dieser Instanz desavouiert zu werden» (Franz Riklin: Die Programmfreiheit bei Radio und Fernsehen, Freiburg 1973, S. 116). Andere Meinungen gehen dahin, erst die Kompetenz, Massnahmen anzuordnen, würde die Beschwerdeinstanz zu einem wirkungsvollen Instrument machen. Dabei gelte es zu berücksichtigen, dass ein bereits angerichteter Schaden ohnehin schwer zu beheben sei.

Wichtig ist die Frage, ob ein Entscheid der Beschwerdeinstanz angefochten und gegebenenfalls an das Bundesgericht weitergezogen werden kann. Wir sind der Auffassung, dass für eine einheitliche Rechtsanwendung diese Möglichkeit eingeführt werden sollte.

## 242 Programmbeschwerde

Das heute geltende Verfahrensrecht nach dem VwVG vermag für den Bereich Radio und Fernsehen nicht zu genügen. Die Lücken werden sich nach der Schaffung der unabhängigen Beschwerdeinstanz noch deutlicher zeigen, denn das VwVG dient in erster Linie der Durchsetzung subjektiver Rechte von Personen. Die unabhängige Beschwerdeinstanz soll aber andere Ziele verfolgen: es ist vor allem ihre Aufgabe, den Dialog zwischen dem Veranstalter und dem Publikum zu fördern und letztlich zu einer Verbesserung der Programme beizutragen.

Diese Überlegungen lassen es als angezeigt erscheinen, für diesen besonderen Bereich spezielle Verfahrensvorschriften zu erlassen. Bei der Ausgestaltung der Programmbeschwerde müssen Fragen der Legitimation, des Beschwerdegrundes, der Form und der Fristen geprüft werden.

Die Programmbeschwerde sollte Behörden, Verbänden und Einzelpersonen offen stehen. Auszugehen ist von einer Art Popularklage (vgl. dazu Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft: Vorschlag zur Funktion und Struktur der Trägerschaft der SRG. Erstellt durch Hayek Engineering AG, Bern 1975, S. 79; Franz Riklin: Die Programmfreiheit bei Radio und Fernsehen, Freiburg 1973, S. 114 f.). Damit aber die Beschwerdeinstanz die zahlreichen Beschwerden, die zu erwarten sind, bewältigen kann und damit das Beschwerdewesen nicht bloss

zu einem Ventil für spontane Verärgerung wird, empfiehlt es sich, formale Kriterien festzulegen, die erfüllt sein müssen, damit eine Beschwerde behandelt werden kann. Eine Möglichkeit besteht darin, dass Einzelpersonen eine bestimmte Anzahl Unterschriften aufbringen müssten. Diese Regelung kennt beispielsweise Österreich. Die Unterschriftenzahl wäre indessen so anzusetzen, dass sie nicht abschreckend wirkt.

Damit jede Zensur ausgeschlossen werden kann – sie ist nach Absatz 3 des vorgeschlagenen Verfassungsartikels in keinem Fall zulässig – kann eine Beschwerde grundsätzlich nur gegen bereits ausgestrahlte Sendungen geführt werden. Von diesem Grundsatz sind indessen Sendungen auszunehmen, die wegen der Bedeutung der elektronischen Medien, zum Beispiel für den Ausgang von Wahlen und Abstimmungen, einen unter Umständen nicht mehr gutzumachenden Nachteil mit sich brächten.

### **3 Verfassungsrecht und Gesetzesrecht**

Verfassungsartikel sind möglichst allgemein und knapp zu formulieren. In wenigen Absätzen können für ein Gebiet nur Grundsätze festgelegt werden.

Aus diesem Grund wäre es nützlich, über allgemeine Erläuterungen hinaus das voraussichtliche Gesetzesrecht zu umschreiben. Die Botschaft enthält deshalb auch Erwägungen grundsätzlicher Art, die bei der Ausgestaltung des zukünftigen Radio- und Fernsehgesetzes mitzubersichtigen sein werden. Eine Expertenkommission des Bundes arbeitet an einer Medien-Gesamtkonzeption. Sie hat unter anderem den Auftrag, ein Radio- und Fernsehgesetz zu erarbeiten. Dieser Arbeit soll wegen der Notwendigkeit einer ganzheitlichen Betrachtung des Medienwesens nicht vorgegriffen werden. Der Konkretisierung des Gesetzesrechts in der vorliegenden Botschaft sind deshalb Grenzen gesetzt. Diese Feststellung ändert jedoch nichts an der unbefriedigenden verfassungsrechtlichen Situation. Aus zwingenden praktischen Gründen muss der Verfassungsartikel der Gesamtmedienkonzeption vorgezogen werden. Für das Gesetz gilt dies nicht in gleichem Masse.

Im weiteren ist zu beachten, dass die Zuständigkeit zum Erlass des Ausführungsgesetzes bei der Bundesversammlung liegt; das Volk wird mit Hilfe des Referendums mitwirken können. Absichtserklärungen könnten bloss einen möglichen Inhalt skizzieren und veranschaulichen; sie wären ein Hilfsmittel für das Verständnis der vielschichtigen Materie. Auf die Gesetzgebung können sie aber keinen direkten Einfluss haben.

### **4 Finanzielle und personelle Auswirkungen**

Die finanziellen und personellen Auswirkungen lassen sich für den Verfassungsartikel nicht im einzelnen ermitteln, weil sie von der konkreten Ausgestaltung, der Bundesaufsicht etwa und der Finanzierung, beeinflusst werden, die erst im Gesetz geregelt werden kann. Voraussichtlich wird als Folge der gesetzlichen Regelung eine gewisse personelle Verstärkung auf Bundesebene notwendig sein. Da Radio und Fernsehen auch in Zukunft durch Gebühren und Werbeein-

nahmen finanziert werden, dürfte aber keine neue Belastung des Bundeshaushaltes entstehen.

Auf die Kantone und Gemeinden hat der Verfassungsartikel keine unmittelbaren Auswirkungen. Es bleibt indessen eine Frage der Ausführungsgesetzgebung, ob etwa den Kantonen das Recht einzuräumen sei, bestimmte Veranstalter von Radio und Fernsehen zu konzessionieren und zu beaufsichtigen.

## **5 Richtlinien der Regierungspolitik**

Wir haben die Vorlage in den Richtlinien der Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1979–1983 angekündigt (vgl. BBl 1980 I 683 ff, Ziff. 521). Es handelt sich dabei um einen Schwerpunkt der Regierungsrichtlinien.

## Kurztitel und Abkürzungen dieser Botschaft

BGE	Bundesgerichtsentscheid
Botschaft 1973	Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 21. November 1973 betreffend einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen. (BBl 1973 II 1231)
Bundesratsbericht 1968	Bericht des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 22. Mai 1968 über die weitere Gestaltung des schweizerischen Fernsehens. (BBl 1968 I 1584)
Darmstädter Abkommen	Abkommen von Darmstadt von 1971 über die Frequenzplanung im 100-104 MHz-Bereich.
EMRK	Europäische Menschenrechtskonvention: Konvention vom 4. November 1950 zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. (AS 1974 2151)
Genfer Funkkonvention 1979	Weltfunkverwaltungskonferenz 1979 in Genf
Genfer Lang- und Mittelwellenplan	ausgearbeitet von der Wellenplankonferenz für Lang- und Mittelwellen 1975 in Genf
Genfer Satellitenrundfunkplan	Schlussakte der Weltfunkverwaltungskonferenz von 1977 in Genf. (In Kraft seit 1979, gültig bis 1994)
Internationaler Fernmeldevertrag	vom 25. Oktober 1973 (AS 1976 993)
Internationales Radioreglement	Internationales Radioreglement der Internationalen Fernmeldeunion (UIT) vom 21. Dezember 1959. (Veröffentlicht: Ziff. 422 § 1 und Ziff. 725, SR 784.403)
Konzession SRG	Konzession der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft vom 27. Oktober/22. Dezember 1980 (BBl 1981 I 285)
KRV	Kabelrundfunk-Verordnung vom 6. Juli 1977 (SR 784.401)
Richtlinien der Regierungspolitik	Bericht vom 16. Januar 1980 über die Richtlinien der Regierungspolitik in der Legislaturperiode 1979–1983. (BBl 1980 I 588)
SRG – DRS	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft – Radio und Fernsehen der deutschen und rätoromanischen Schweiz

- SR
  - SI
- Stockholmer Plan
- ausgearbeitet von der Europäischen Wellenplan-  
konferenz für Meter- und Dezimeterwellen in  
Stockholm 1961.
- TVG
- Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz vom  
14. Oktober 1922. (SR 784.10)
- UIT
- Union Internationale des Télécommunications/  
Internationale Fernmeldeunion
- Verordnung 1 TVG
- Verordnung 1 vom 10. Dezember 1973 zum TVG.  
(SR 784.101)
- VwVG
- Bundesgesetz über das Verwaltungsverfahren. (SR  
172.021)
- Weltraumvertrag
- Vertrag vom 27. Januar 1967 über die Grundsätze  
zur Regelung der Tätigkeit von Staaten bei der  
Erforschung und Nutzung des Weltraumes ein-  
schliesslich des Mondes und anderer Himmels-  
körper. (AS 1970 87)

# Bundesbeschluss über einen Radio- und Fernsehartikel

Entwurf

---

*Die Bundesversammlung der Schweizerischen Eidgenossenschaft,  
nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 1. Juni 1981<sup>1)</sup>,  
beschliesst:*

## I

Die Bundesverfassung wird wie folgt ergänzt:

*Art. 55<sup>bis</sup>*

<sup>1</sup> Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist Sache des Bundes.

<sup>2</sup> Radio und Fernsehen tragen zur kulturellen Entfaltung, zur eigenen Meinungsbildung und zur Unterhaltung der Zuhörer und Zuschauer bei. Sie berücksichtigen die Eigenheiten des Landes und bringen die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck.

<sup>3</sup> Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Freiheit, Programme zu gestalten, sind im Rahmen von Absatz 2 gewährleistet.

<sup>4</sup> Der Bund schafft eine unabhängige Beschwerdeinstanz.

## II

Dieser Beschluss untersteht der Abstimmung des Volkes und der Stände.

7801

<sup>1)</sup> BB1 1981 II 885

## Botschaft über den Radio- und Fernsehartikel vom 1. Juni 1981

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1981
Année	
Anno	
Band	2
Volume	
Volume	
Heft	29
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	81.040
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	28.07.1981
Date	
Data	
Seite	885-957
Page	
Pagina	
Ref. No	10 048 394

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.