Zeitschrift: Zoom-Filmberater

Herausgeber: Vereinigung evangelisch-reformierter Kirchen der deutschsprachigen Schweiz für kirchliche Film-, Radio- und Fernseharbeit ; Schweizerischer katholischer Volksverein

Band: 33 (1981)

Heft: 1

Artikel: Schaffung einer Rechtsgrundlage für Radio und Fernsehen : warum ein Radio- und Fernsehgesetz?

Autor: Croci, Alfons F.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-933104

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Schaffung einer Rechtsgrundlage für Radio und Fernsehen

Warum ein Radio- und Fernsehgesetz?

Mit Datum vom 8. Dezember 1978 lud der damalige Vorsteher des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschafts-Departements (EVED), Bundesrat Willy Ritschard, die Empfänger seines Briefes ein, zu zwei Varianten eines neuen Verfassungsartikels über Radio und Fernsehen Stellung zu nehmen. Zum besseren Verständnis waren den beiden Varianten zusätzliche Erläuterungen beigegeben. Das Vernehmlassungsverfahren wurde im September 1979 abgeschlossen. Insgesamt gingen 78 Vernehmlassungen und Stellungnahmen ein. Die Auswertung zeigte in verschiedenen Punkten ein eindeutiges Bild: Dringlich und wünschbar ist ein materieller Artikel (Variante II), ein reiner Kompetenzartikel (Variante I) wird als zu wenig aussagekräftig angesehen, als dass er eine genügende Grundlage wäre für die staats-, gesellschafts-, wirtschafts- und kulturpolitische Bedeutung der Medien Radio und Fernsehen. Viele der eingegangenen Stellungnahmen verlangten ausdrücklich die Nennung einer unabhängigen Beschwerdeinstanz auf der Verfassungsstufe.

Ende Juni 1980 beantragte der Bundesrat das EVED, einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen auszuarbeiten. Der neue Departementsvorsteher, Bundesrat Leon Schlumpf, führte damals aus, aufgrund der Vernehmslassungsergebnisse würde ein Artikel erarbeitet, der die Kompetenzen der Behörden nenne und den Rahmen festlege, in dem Programme zu gestalten seien. Eine Zusammenarbeit mit der Kommission für eine Mediengesamtkonzeption sei dringend, weil der Verfassungsartikel vor dem Vorliegen der Gesamtkonzeption in die politische Diskussion geschickt werden soll. Zu diesem Zeitpunkt verlautete aus dem Bundeshaus, noch 1980 solle der Entwurf zu einem Radio- und Fernsehartikel und die dazugehörige Botschaft vorliegen. Das Parlament wird also in allernächster Zukunft dieses Thema aufzugreifen haben.

Ein dritter Anlauf

Am 3. März 1957 lehnten die Schweizer Stimmbürger mit 428000 Nein gegen 319000 Ja erstmals einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen ab. In der Abstimmungskampagne traten vor allem viele Gegner des Fernsehens auf, während das Radio unbestritten blieb. So kann diese Abstimmung als Ablehnung des Fernsehens gedeutet werden, erst in zweiter Linie wurde ein entsprechender Verfassungsartikel verweigert.
Am 15. März 1967 nahm der Bundesrat ein Postulat von Nationalrat Karl Hackhofer, der einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen forderte, zur Prüfung entgegen. Der vom EVED mit einer Expertise über die Verfassungsfrage betraute Prof. H. Huber legte Anfang September 1967 einen Formulierungsvorschlag vor, der nach geringfügigen Änderungen am 22. Juli 1968 in die Vernehmlassung geschickt wurde. Anfang 1969 wurden die Stellungnahmen ausgewertet. Zu verschiedenen Fragen zeigten sich sehr unterschiedliche Auffassungen, so dass das EVED Ende 1970 eine juristische Expertenkommission einsetzte mit dem Auftrag, einen Artikelentwurf auszuarbeiten. Die Experten kamen nicht zu einer einheitlichen Auffassung und legten dem EVED einen Bericht mit zwei Zusatzberichten vor. Dieses zog nochmals Prof. H. Huber bei und gab 1973 einen Textvorschlag in eine zweite Vernehmlassung.
Die Stellungnahmen ergaben eine wei-

testgehende Zustimmung zur vorgeschlagenen Konzeption der «Freiheiten bei Radio und Fernsehen». Am 21. November 1973 legte der Bundesrat die «Botschaft an die Bundesversammlung betreffend einen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen» vor. Der Textvorschlag weicht nur wenig von der Fassung ab, die in die Vernehmlassung gegeben wurde. Die Beratungen im National- und im Ständerat veränderten den Text, wie er am 26. September 1976 dem Volk vorlag, nochmals. Im Vorfeld der Abstimmung wurden vor allem Argumente gegen jene Teile des Artikels laut, die die Programmvorschriften enthielten. Als Maulkorb wurden besonders die Formulierungen bezeichnet, die verlangten, dass die Programme «eine objektive und ausgewogene Information sicherzustellen» und die «die Eigenart der Sprachgebiete und Landesteile darzustellen» haben. Das Ergebnis der Abstimmung ist bekannt, die Stimmenden lehnten ab. Das Schlagwort «Denkpause» wurde ausgegeben.
Kurz nach der Abstimmung von 1976 richteten drei Parlamentarier Motionen ein, in denen sie einen neuen Verfassungsartikel verlangten. Der Bundesrat erklärte in seiner Antwort, er werde so rasch als möglich einen neuen Artikel vorlegen. Gleichzeitig beauftragte er das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, die Frage eines Mediengesamtkonzeptes zu bearbeiten. Im EVED bereitete man darauf die Vernehmlassung mit der Variante I (Kompetenznorm) und der Variante II (materieller Artikel) vor, deren Ergebnis zugunsten der zweiten sprach.

Variante II
für einen Verfassungsartikel
36quater (55bis)

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.

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.

Im Rahmen von Absatz 2 sind die Unabhängigkeit der Veranstalter und das freiheitliche Gestalten der Programme gewährleistet.

Die Botschaft des Bundesrates wird im Prinzip diesen Artikel enthalten. Zusätzlich werden drei Aspekte enthalten sein: Vielfalt des Informationsangebots, Berücksichtigung der Regionen, unabhängige Beschwerdeinstanz.

Zu Beginn eine private Initiative: Gesetzesthesen

Radio und Fernsehen sind derart wichtige und spürbar wirksame Einrichtungen unserer Gesellschaft, dass die Regelung tatsächlicher oder vermeintlicher Ungenügen stark interessierte. Solches aber wird erst in einem ausformulierten Gesetzestext deutlich. Der Ruf nach einem Rahmen für das spätere Gesetz ist darum verständlich und berechtigt.
Im Frühsommer 1975 ergriff Armin Walpen, Mitarbeiter im Radio- und Fernsehdienst des EVED die Initiative zur Schaffung eines Kreises von Medieninteressierten zu einer Arbeitsgruppe. Sie hatte keinen Auftrag vom EVED und erhielt auch keine finanzielle Unterstützung. Mitglieder der Arbeitsgruppe waren: Urs Allemann (Bern), Peter Hunziker (Konstanz), Monika Iklé (Zürich), Jean-Paul Rüttimann (Zürich), Armin Walpen (Bern), Franz Zölch (Zürich). Vorerst wurden Grundsatzfragen anhand von Studien und Abhandlungen behandelt und ihre rechtliche Regelung formuliert. Ein Ausschuss erarbeitete aufgrund dieser Vorentscheide einen Entwurf der Thesen, der von der Arbeitsgruppe mehrfach überarbeitet wurde. Vor allem am Anfang halfen zehn weitere Fachleute mit.

Im November 1977 lagen die «Thesen zu einem Radio- und Fernsehgesetz» vor (vergleiche den folgenden Artikel von Matthias Loretan). Damit war es möglich, Vorstellungen über das künftige Gesetz zu haben und zu überdenken. Zwar waren diese Thesen noch nicht in allen Gruppierungen und Organisationen bekannt, als sie in der Vernehmlassung 1978 Stellung zu zwei Verfassungsartikel-Varianten zu nehmen hatten. Immerhin wünschten in dieser wie auch bereits in der vorhergehenden Vernehmlassung verschiedene Organisationen, unter ihnen auch die Kirchen, bei der Abstimmung über den Verfassungsartikel sollten die Grundzüge des künftigen Gesetzes bekannt sein. Die nächstens beginnende parlamentarische Beratung über den Verfassungsartikel wird sicher solche Wünsche wiederum laut werden lassen. Und damit gehen die ehedem eher privat unternommenen Arbeiten für ein Gesetz in die offiziellen Vorarbeiten für eine Interpretation des Verfassungsartikels über.

Eine Lücke seit langem

Die rechtliche Regelung des Radio- und Fernsehwesens ist gekennzeichnet durch eine Zweiteilung in die Bereiche Technik und Programm. Im technischen Bereich verfügt der Bund mit dem Art. 36 der Bundesverfassung über eine genügende rechtliche Grundlage. Dieser Artikel umfasst alles, was in technischer Beziehung zum elektrischen und funktechnischen Fernmeldewesen gehört. Im Programmbereich hingegen fehlt eine ausreichende Rechtsgrundlage. 1957 und 1976 lehnte das Volk entsprechende Verfassungsvorlagen ab.
Bereits im März 1967, in der Begründung seines Postulats, führte Nationalrat K. Hackhofer aus: «Die Prüfung der rechtlichen Situation führt zu der bisher nicht bestrittenen Feststellung, dass das Fehlen der verfassungsrechtlichen Zuständigkeit für eine Gesetzgebung über Radio und Fernsehen als eine Lücke in unserer Rechtsordnung bezeichnet werden muss.» Einleitend weist Hackhofer auf die Dissertation (1956) von André Baumann über «Die rechtlichen Grundlagen des Programmdienstes im schweizerischen Rundspruch- und Fernsehwesen unter besonderer Berücksichtigung des Problems der Radiofreiheit» hin und zitiert dann später Baumann: «Alle Auflagen und Bedingungen, welche die Organisation des Programmdienstwesens und die inhaltliche Gestaltung der Programme betreffen, sind formell verfassungswidrig». Das heisst, dass die in der Konzession des Bundesrates der SRG überbundenen Programmauflagen rechtlich nur auf eine Verfassungsgrundlage im Bereich Technik abgestützt sind. Das heisst weiter, dass die grosse Zahl von Gesuchen nach Konzessionen im Bereich von Fernseh- und vor allem von lokalen Radioprogrammen streng genommen vom Bundesrat nur für den technischen Bereich gegeben werden könnten. Und weiter: dass eigentlich die Kantone zur Vergabe von Konzessionen im Programmbereich befugt sind.
In raschem Tempo geht die Entwicklung weiter: Unternehmungen im Bereich Satellitenfernsehen werden aufgebaut und wollen bald auch Programme herstellen und ausstrahlen; die SRG befasst sich mit dem Ausbau ihres Radio-

---

Radio-Nachtprogramm frühestens ab 1. März

drs. Radio DRS wird das geplante moderierte Nachtprogramm, das von Mitternacht bis 6 Uhr früh Unterhaltungsmusik sowie zwei zusätzliche Nachrichtenbulletins bringen wird, nicht vor dem 1. März 1981 realisieren können. Zu diesem Schluss ist der Radio- und Fernsehdirektor DRS nach eingehender Prüfung der laufenden Vorarbeiten gelangt. Zwar sind Programm- und Betriebskonzept bereinigt und von allen regionalen Instanzen (Direktion und Regionalvorstand) genehmigt worden. Über die definitive Einführung und die Finanzierung des neuen Programmangebots entscheiden jedoch Generaldirektor und Zentralvorstand der SRG.

programmangebots, unter anderem soll ein drittes Programm entstehen; um die 40 Gesuche, vor allem für Lokalradio, sind in den vergangenen vier Jahren beim EVED eingereicht worden. Seit die entsprechenden Funkfrequenzen frei gegeben wurden, stieg diese Zahl. Allein 1980 waren es fast 30 Eingaben.
Ende 1979 bis Ende 1982 realisieren die PTT einen Pilotversuch mit dem Telefon-Bildschirmtext mit dem Ziel der Gewinnung von Informations-Lieferanten. Mitte 1982 bis Mitte 1983 folgt der Betriebsversuch mit dem Ziel, die Akzeptanz abzuklären. Telefon-Bildschirmtext, genannt Videotex, braucht, ebenso wie andere technische Neuerungen, eine rechtliche Regelung. Nur so kann sichergestellt werden, dass die Benützer, dass Betroffene, dass schliesslich die Gesellschaft vor den grössten negativen Auswirkungen geschützt werden können.
Noch ein wichtiges Argument: Nicht jedermann kann Programme herstellen und ausstrahlen. Zum einen braucht es dazu relativ grosse technische und finanzielle Mittel. Zum andern fehlen die technischen Übermittlungskapazitäten. Im Prinzip muss jedoch in einer pluralistisch zusammengesetzten und demokratisch verfassten Gesellschaft für jedes Interesse und Bedürfnis die Möglichkeit offen stehen, ihre Meinungen zu veröffentlichen. Diese Ziele können nur durch Regeln im Spiel der Kräfte erreicht werden. Schliesslich sind in der Schweiz in Kürze wichtige medienpolitische Grundsatzentscheide zu fällen. Zur Regelung der vielen anstehenden Fragen ist eine gesetzliche Basis die Voraussetzung.

Ein Beitrag

Der Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen gibt einen grossen Rahmen vor. Die darin angedeuteten Aufgaben, Rechte, Pflichten und Stellungen sind in der Ausführungsgesetzgebung konkreter zu umschreiben. Die Arbeit an einem Radio- und Fernsehgesetz bedeutet also auch mittelbar Beschäftigung mit der Verfassungsgrundlage. Darum war es für die katholische Arbeitsstelle Radio und Fernsehen (ARF) von grossem Interesse, im September 1980 das Seminar «Warum ein Radio- und Fernsehgesetz?» durchführen zu können. Nachdem die Teilnehmer die Rahmenbedingungen etwas kennen gelernt hatten, befassten sie sich gruppenweise mit der Detaildiskussion einzelner Abschnitte der Thesen zu einem Radio- und Fernsehgesetz. Eine Arbeitsgruppe, bestehend aus Lothar Ramstedt (Bern), Peter Müller, Toni Zwissig, Matthias Loretan und Alfons F. Croci (alle Zürich), hat sich nochmals einen kritisch argumentierenden Durchgang durch die Thesen erarbeitet. Über das Ergebnis berichtet der nachfolgende Artikel.

Alfons F. Croci

Thesen zu einem Radio- und Fernsehgesetz

Der Artikel greift auf die «Thesen zu einem Radio- und Fernsehgesetz» der Gruppe um Armin Walpen zurück. Diese solide Vorarbeit macht deutlich, wie ein künftiges Gesetz aussehen kann. Auch wenn es sich bei dieser Arbeitsgruppe um eine private Initiative gehandelt hat, haben doch bereits Leute daran mitgearbeitet, die an der Schaffung eines Radio- und Fernsehgesetzes heute mitbeteiligt sein werden: Urs Allemann ist wissenschaftlicher Adjunkt beim Radio- und Fernsehdienst des Eidg.-Verkehrs- und Energiewirtschafts-Departements (EVED), Armin Walpen ist Leiter derselben Stelle, und Franz Zölch ist Stabschef bei der Expertenkommission für eine Gesamtmedienkonzeption.

Medien erbringen Leistungen für Gesellschaft und Individuen

Die Gesetzesthesen gehen davon aus, dass Radio und Fernsehen Funktionen für die Gesellschaft erfüllen sollen. Funktionen werden dabei als permanente Leistungen verstanden. Der Programmauftrag für Radio und Fernsehen lautet: Das Programm soll zur selbstän-