

# Leitbild der Medienpolitik des EVED

Autor(en): **Mühlemann, Fritz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Zoom : Zeitschrift für Film**

Band (Jahr): **37 (1985)**

Heft 20

PDF erstellt am: **11.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-932296>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Fritz Mühlemann

## Leitbild der Medienpolitik des EVED

Das Eidgenössische Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement (EVED) ist zuständig für die Gesetzgebung im Bereich der elektronischen Medien. Fritz Mühlemann, Generalsekretär beim EVED, gibt im folgenden einen Überblick über die aktuellen Gesetzesarbeiten in diesem Bereich. Er kommt dabei auf ein medienpolitisches Konzept zu sprechen, welches in den vergangenen fünf Jahren unter Bundesrat Leon Schlumpf zielstrebig entwickelt und vom Bundesrat mitgetragen wurde. Wesentliche Teile dieser Medienpolitik flossen bereits ein in den Verfassungsrartikel über Radio und Fernsehen (Art. 55<sup>bis</sup>) ein und sind damit von Souverän und Parlament akzeptiert und übernommen worden. Sie fanden Eingang in verschiedene Bundesbeschlüsse und Versuchsordnungen und werden auch das künftige Radio- und Fernsehgesetz wesentlich prägen.

Medienpolitik ist Gesellschaftspolitik, die Verfassung der Medien ein ausgezeichneter Indikator für den Zustand der Gesellschaft. Sie spiegeln sich gegenseitig. Anerkennt man, dass die Medienordnung den gesellschaftlichen Strukturen entsprechen soll, und nicht umgekehrt die Gesellschaft sich den Medien anzupassen hat, lassen sich aus der Gesellschaftsstruktur Leitlinien für die Gestaltung der Medienordnung gewinnen. Welches sind die wesentlichen Elemente der schweizerischen Gesellschaft?

Die Schweiz ist eine föderalistisch aufgebaute, marktwirtschaftlich orientierte, weltoffene direkte Demokratie. In der Wirtschaft dominieren die Klein- und Mittelbetriebe, die Konsumentensouveränität ist ausgeprägt. Die 26 Kantone und über 3000 Gemeinden nehmen in unserem föderalistischen Bundesstaat eine hervorragende Stellung ein. Sie sind Träger und Garant unserer sprachlichen, politischen und kulturellen Vielfalt. Allen drei Komponenten – der Demokratie, dem Föderalismus und der überwiegend klein- und mittelbetrieblich strukturierten Marktwirtschaft – ist eine markante Dezentralisation der Entscheidungsbefugnisse gemeinsam. In der Tat, Machtkonzentrationen sind der schweizerischen Gesellschaft fremd. Das heisst nicht, dass sie nicht hie und da vorkommen, sie sind aber atypisch. So ist es nicht zufällig, dass Nationalrats-, Ständerats- und Bundespräsident nur auf ein Jahr gewählt werden.

Wenn dezentralisierte Entscheidungsbefugnisse, Vermeidung von Machtkonzentrationen und Weltoffenheit wichtige Markenzeichen unserer Gesellschaft sind, stellt sich die Frage, ob und inwieweit diese auch für unser Mediensystem gelten.

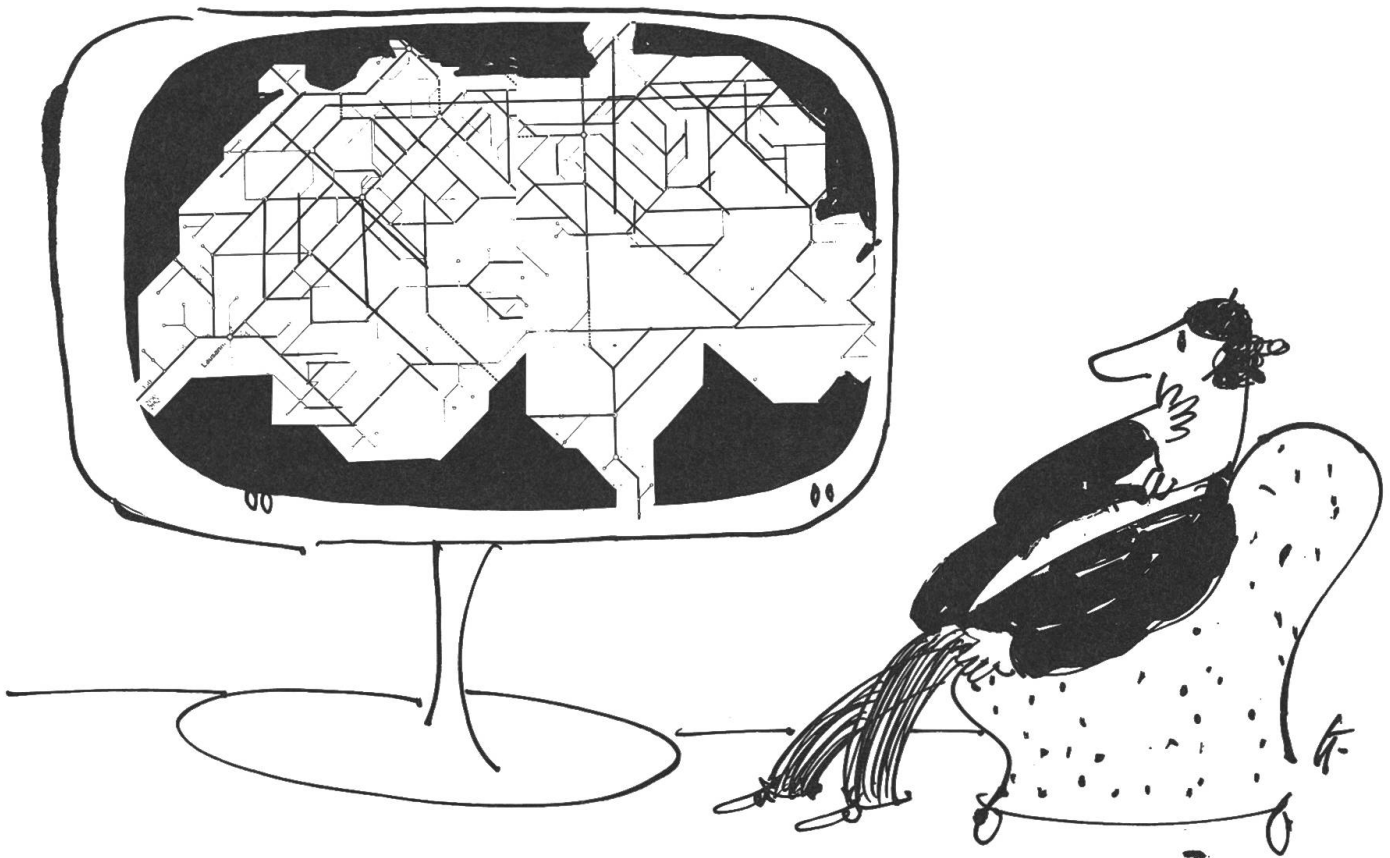
## Vielfältige Presselandschaft

Was die *Presse* betrifft, so nimmt die Zahl der Zeitungstitel zwar ab, aber nicht mehr so stark wie vor 10 bis 20 Jahren. Von einem akuten Zeitungssterben ist heute nicht mehr die Rede. Die Schweiz ist nach wie vor ein Land mit einer sehr hohen Zeitungsdichte. Die Gesamtauflage der Tageszeitungen hat schliesslich in den letzten Jahren merklich zugenommen.

Indessen dürfen wir daraus nicht voreilig zu positive Schlüsse ziehen. Auf den regionalen Märkten stellt man recht unterschiedliche Wettbewerbsverhältnisse fest; heftig umstrittene – ich denke etwa an Genf mit vier politischen Zeitungen, aber auch an Zürich, Luzern und andere mehr – wechseln mit Städten und Regionen – zum Beispiel Basel, Unterwallis –, wo einzelne Presseorgane zweifellos potente Stellungen einnehmen.

Nicht zu vergessen ist der Umstand, dass die relativ hohe Zeitungsdichte auch wirtschaftlich ihren Preis verlangt, der höher ist, als der Markt bewilligt. So mussten die PTT-Betriebe 1984 sich beim Zeitungszustellendienst mit einer Kostendeckung von nur 36 Prozent begnügen, was einem Subventionsaufwand von rund 243 Mio. Franken entspricht. Die Marktkräfte werden somit kräftig korrigiert, und zwar nicht nur durch öffentliche Gelder der PTT-Betriebe, sondern auch mittels einer internen Umverteilung zu Lasten der schweren und zugunsten der leichten Zeitungen.

Dagegen entspricht die Pressestruktur auffallend dem föderalistischen Aufbau unseres Landes, dem Gewicht der Kantone und Gemeinden. Die Schweiz kennt, mit ganz wenigen Ausnahmen – ich denke etwa an die «Neue Zürcher Zei-



«Vaterland» – kaum sprachregionale oder gar nationale Tageszeitungen; die typische schweizerische Zeitung ist ein Regionalblatt, das den Grossteil seiner Ressourcen für die Bearbeitung des Geschehens in seinem Absatzgebiet einsetzt. Die Region kann allerdings recht gross sein; Agglomerationsräume, zum Teil Kantone wie Bern oder sogar überkantonale Gebiete (Ostschweiz) sind jedenfalls nicht vergleichbar mit den kleinräumig gehaltenen Versorgungsgebieten der Rundfunkverordnung (RVO).

Presseerzeugnisse können schliesslich ungehindert ein- und ausgeführt werden. Den Lesern steht die Weltpresse uneingeschränkt zur Verfügung. Selbstredend kann die schweizerische Presse nach Belieben über ausländische Ereignisse berichten und diese kommentieren. Es gilt schlicht Art. 55 der Bundesverfassung (BV): Die Pressefreiheit ist gewährleistet.

Insgesamt gesehen dürfen wir deshalb feststellen, dass trotz gewisser Unvollkommenheiten eine bemerkenswerte Übereinstimmung zwischen der schweizerischen Presseordnung und unserer Gesellschaftsstruktur besteht.

### **Rolle der SRG oder Warum ein staatlich garantiertes Monopol?**

Anders bei den *elektronischen Medien*. Radio und Fernsehen waren bisher auf die Versorgung der Sprachregionen ausgerichtet. Und hier scheint sich nun die These, dass die Medienstruktur der allgemeinen Gesellschaftsstruktur entsprechen sollte, zu bestätigen; denn je mehr Radio und Fernsehen für die tägliche Information und Unterhaltung des Bürgers an Bedeutung gewinnen, desto stärker wird offensichtlich der Zwang, elektronische Regionalmedien zu schaffen, beziehungsweise zuzulassen. Die

versuchsweise eingeführten Lokalradios entsprechen, wenn man den WEMF-Zahlen (Werbemittelforschung) oder den Zahlen des SRG-Forschungsdienstes vertrauen darf, offensichtlich einem Bedürfnis. Aber auch der als Reaktion auf den Lokalrundfunk erfolgte Ausbau der Regionaljournale der SRG ist auf breites Interesse gestossen. Auf dem Gebiete des Fernsehens sprechen die in jüngster Zeit sich häufenden Regionalfernsehprojekte die gleiche Sprache. Aufschlussreich ist auch der Umstand, dass selbst im Rahmen der Verordnung über lokale Rundfunk-Versuche (RVO), die bekanntlich die Werbung als Finanzierungsquelle für lokale Fernsehprojekte ausschliesst, sich Veranstalter finden, um zum Teil unter sehr schwierigen Bedingungen versuchsweise Lokalfernsehen zu wagen.

Auf nationaler und sprachregionaler Ebene ist die SRG Alleinveranstalter. Sie ist damit einigermassen vergleichbar mit



**Fritz Mühlemann, 1939 in Interlaken geboren, studierte in Bern und London Betriebs- und Volkswirtschaft. 1964 Eintritt in die Bundesverwaltung, seit 1980 Generalsekretär beim EVED.**

PTT und SBB. Zwar ist der Bürger nicht gezwungen, von Zürich nach Genf mit dem Zug zu fahren – er kann das Auto nehmen oder gar fliegen, die freie Wahl des Verkehrsträgers wird von der Gesamtverkehrskonzeption (GVK) bestätigt und anerkannt. Genau so kann der Bürger sich statt über die elektronischen Medien aus der Presse informieren – und tatsächlich verzichten auch heute noch zahlreiche Zeitgenossen, darunter auffallend viele Gebildete, auf einen Fernsehapparat. Er kann aber auch ein ausländisches Programm einschalten. Trotzdem hat die Bezeichnung «Monopolanstalt» für die SRG eine gewisse Berechtigung. Die SRG hat als alleiniger schweizerischer Veranstalter, mit Blick auf die aktuelle Inlandinformation, zumindest eine marktmächtige Stellung. Dies wird auch von Generaldirektor Schürmann ausdrücklich anerkannt.

Monopole stellen zwar in un-

serer Gesellschaft die Ausnahme dar, und die Kartellkommission wacht aufmerksam über deren Tätigkeit, beurteilt und saldiert deren volkswirtschaftliche Kosten und Nutzen. Monopole sind aber nicht schlechthin von Übel. Wenn sie trotz ihrer allgemein bekannten Nachteile willentlich aufrechterhalten, ja geschützt und abgeschirmt werden, muss dies mit gewichtigen, öffentlichen Interessen begründet werden können, mit andern Worten im Landesinteresse liegen.

Im Falle der SRG sind Interessen, die eine Abschirmung des Veranstalters auf sprachregionaler und nationaler Ebene rechtfertigen, gegeben. Das Landesinteresse bestand und besteht in einer gleichmässigen Grundversorgung aller Landesteile und Regionen mit qualitativ ansprechenden Radio- und Fernsehprogrammen. Dem nationalen Veranstalter wird im Rahmen des Leistungsauftrages

des neuen Verfassungsartikels 55<sup>bis</sup> eine hervorragende Rolle zugewiesen. Von ihm erwartet der Souverän die Erfüllung einer Integrationsfunktion, eine ebenso heikle wie anspruchsvolle Aufgabe. Er hat ein Grundangebot zu verbreiten, das dem weitgefassten Kultur-, Informations- und Unterhaltungsauftrag gerecht wird, und muss zur kulturellen Eigenständigkeit des Landes beitragen, was eine relativ hohe und alles in allem kostspielige Eigenproduktion voraussetzt. Um diese Aufgaben zu tragbaren Kosten in drei Amtssprachen – und einer vierten Landessprache – erfüllen zu können, bedarf es verständlicherweise des Schutzes und der Absicherung. Das EVED hat sich denn bisher trotz zahlreichen Anfechtungen klar und eindeutig hinter unseren nationalen Veranstalter gestellt und ihn wo nötig abgeschirmt. Aus Einsicht in die Notwendigkeit eines starken sprachregionalen/nationalen Veranstalters tut das Departement dies auch heute und wird es auch morgen tun.

## **Unabhängigkeit und Kontrolle des Monopols**

Wer Marktmacht besitzt, muss kontrolliert werden. Vorkehrungen gegen Machtmissbrauch sind zu treffen. Dabei sind Freiheit und Rechte der einzelnen Bürger nach zwei Seiten hin zu sichern: gegen die Bedrohung durch den Staat einerseits und mächtige, einflussreiche private Gruppierungen andererseits. Im neuen Verfassungsartikel 55<sup>bis</sup> wird denn auch die Unabhängigkeit des Veranstalters im Rahmen des Leistungsauftrags garantiert.

Schwierig ist der Schutz der Medien vor privaten Übergriffen. Weder dürfen wirtschaftlich starke Kräfte bestimmenden

## Überblick über die speziellen Rechtsgrundlagen im Bereich der elektronischen Medien

### 1. Verfassungsstufe

BV Art. 36 (Technik)  
 BV Art. 55<sup>bis</sup> (Programm) angenommen in der Volksabstimmung vom 2. Dezember 1984

### 2. a Gesetzesstufe (geltendes Recht)

Bundesgesetz betreffend den *Telegraf- und Telefonverkehr* (TVG) vom 14. Oktober 1922  
 Bundesbeschluss über die unabhängige *Beschwerdeinstanz* für Radio und Fernsehen vom 7. Oktober 1983  
 Bundesbeschluss über das schweizerische *Kurzwellenradio* vom 21. Juni 1985

### 2. b Gesetzesstufe (in Bearbeitung stehendes Recht)

*Fernmeldegesetz* (FMG) soll TVG ersetzen. Vernehmlassung dürfte 1986 eröffnet werden.  
 Bundesbeschluss über den *Satellitenrundfunk*. Bundesrat wird voraussichtlich den Entwurf zuhanden der eidg. Räte 1985 verabschieden.  
*Radio- und Fernsehgesetz* (RTV-G). Vorentwurf EVED im Februar 1985 zuhanden EK-MGK abgeliefert. Stellungnahme EK-MGK zu Vorentwurf Ende Oktober 1985. Ausarbeitung des definitiven Entwurfs und zugehöriger Erläuterungen, Vernehmlassung 1986. Auswertung Vernehmlassung, Erarbeitung der Vorlage und der Botschaft zuhanden der eidg. Räte 1987.  
 Das RTV-G soll die diversen Bundesbeschlüsse ablösen und im Sinne einer Gesamtkodifikation den Bereich der elektronischen Medien auf Gesetzesstufe regeln.

### 3. Verordnungsstufe

Verordnung über *lokale Rundfunkversuche* (RVO) vom 7. Juni 1982, befristet bis 31. Dezember 1988.  
 Verordnung 1 vom 17. August 1983 zum Telegraf- und Telefonverkehrsgesetz.

### 4. Stufe Konzessionen und Versuchsbewilligungen

Konzession für die *Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft* (SRG) vom 27. Oktober 1964/22. Dezember 1980  
 Bewilligung für die dritten Radioprogramme (DRS und Couleur 3) (Ablauf: Ende Oktober 1986)  
 Versuchsbewilligungen für *Lokalrundfunk* (Ablauf: Ende 1988)  
 Konzession für *Abonnementsfernsehen* (Ablauf: Februar 1990)  
*Teletext-Konzession* (Ablauf: Ende 1989)

Einfluss auf die Programme des Monopol-Mediums nehmen, noch darf es privilegierten Medienschaffenden erlaubt sein, Bildschirm und Mikrofon zur missionarischen Verbreitung ihrer persönlichen Überzeugung und ihrer Wertmassstäbe zu missbrauchen. Monopol und Machtkonzentration bergen die Gefahr der Einseitigkeit, der Manipulation und Desinformation; sie bedrohen damit schliesslich das in jeder Demokratie zentrale Recht auf freie Meinungsbildung des Publikums. Die schweizerische Kartellkommis-

sion warnt ausdrücklich vor solchen Gefahren. Die SRG hat dies erkannt und mit dem Erlass der Programmgrundsätze, aber auch der besseren Ausbildung der Medienschaffenden – Beteiligung am Medienausbildungszentrum (MAZ) – aus eigenem Willen und mit eigenen Kräften bemerkenswerte Anstrengungen unternommen.

Allerdings krankt die SRG heute an der Diskrepanz zwischen der dem Generaldirektor übertragenen umfassenden Verantwortung (Art. 11 Abs. 1 der Konzession) und dessen

sehr eingeschränkten Kompetenzen. Eine Harmonisierung im Sinne einer schärferen Trennung von Geschäftsführung und Aufsicht scheint mir unerlässlich. Es kann ja nicht sein, dass die Generaldirektion Verantwortungen zu tragen hat, die sie infolge eines zu eng bemessenen Kompetenzbereichs nicht wahrnehmen kann. Und wenn wir der Meinung sind, dass die SRG als nationale Klammer funktionieren soll, darf sie auch nicht administrativ und programmlich in verschiedene autonome, voneinander abgekapselte Regionalbereiche zerfallen.

## Modell der vertikalen Konkurrenz

Kontrolle der Marktmacht und interne Weisungen können indes in Konflikt geraten mit dem bedeutsamen Recht auf freie Meinungsäusserung. Das Konfliktpotential gilt es zu erkennen und nach Möglichkeit einzuschränken. Letzteres geschieht vorzugsweise so, dass nur soviel an Monopolpositionen und Marktmacht zugestanden wird, als zur Durchsetzung der im Landesinteresse liegenden Ziele notwendig ist. Im übrigen soll möglichst Wettbewerb bestehen. Das vom Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement entwickelte Modell der vertikalen Konkurrenz (lokal, sprachregional/national [SRG], international; Anmerk. der Red.) trägt den aufgezeigten Problemen in hohem Masse Rechnung. Es trägt dazu bei, auch die elektronischen Medien vermehrt in Übereinstimmung mit unserer Gesellschaftsordnung und deren Markenzeichen zu bringen.

Was schliesslich die Weltöffentlichkeit betrifft, so ist diese im Bereiche der elektronischen Medien zur Zeit gegeben. Der Bundesbeschluss über das

schweizerische Kurzwellenradio ermöglicht, die schweizerische Präsenz vor allem in Übersee zu verstärken und verlorene Positionen zurückzugewinnen. In die gleiche Richtung, wenn auch auf ganz anderer Ebene, stösst der Versuch der Schweizerischen Trägerschaft für Abonnementsfernsehen (STA).

Allerdings zeichnen sich auch gegenläufige Tendenzen ab. Während der freie Informationsfluss und damit die Weltoffenheit beim Radio praktisch unbestritten sind, wirken in jüngster Zeit Kräfte, die beim Fernsehen eine gewisse Abkopplung der Schweiz vom Ausland anstreben. Das Recht auf freien Empfang bedeutet für sie keine Selbstverständlichkeit mehr. Ich halte dies für bedenklich. Es kann nicht Aufgabe des Staates sein – weder des Bundes noch der Kantone oder der Gemeinden – zu entscheiden, welche Programme und Dienste den Bürgern und Bürgerinnen frommen und auf welche sie tunlichst verzichten müssen. Eine solche Politik bedroht direkt die Informationsfreiheit – sie wäre im Pressebereich indiskutabel – und führt in letzter Konsequenz zum Volksempfänger unseligen Angedenkens. Sie scheint mir unvereinbar mit unserer weltoffenen Gesellschaft.

## Das Radio- und Fernsehgesetz

Als dringendste und wohl auch anspruchsvollste Aufgabe gilt es nun, die Ausführungsgesetzgebung zum neuen Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen an die Hand zu nehmen. Das EVED hat hierbei nicht gezögert. Bereits im Februar 1985, also drei Monate nach Annahme des Verfassungsartikels, konnte es einen Vorentwurf zu einem *Radio- und Fernsehgesetz* vorlegen. Gegenwärtig ist

die Expertenkommission für eine Mediengesamtkonzeption (EK-MGK) daran, eine Stellungnahme zu diesem Vorentwurf zu erarbeiten. Die Kommission soll ihre Vorschläge auf Ende Oktober unterbreiten. Anschliessend wird es Aufgabe des EVED sein, basierend auf Vorentwurf und Stellungnahme der EK-MGK, zuhanden des Bundesrates einen definitiven Entwurf mit Erläuterungen zu formulieren, damit ein ordentliches Vernehmlassungsverfahren eröffnet werden kann.

Es ist sicher nicht Zeit und Ort, um das neue Radio- und Fernsehgesetz im einzelnen vorzustellen. Eine intensive, und wie ich hoffe, breite Diskussion wird im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens erfolgen.

Jedenfalls wird eine Gesamtkodifikation angestrebt, die mutatis mutandis sowohl die befristeten Erlasse der Versuchsphase als auch die geltenden befristeten Bundesbeschlüsse miteinschliessen soll. Dies heisst indessen nicht, dass die im Rahmen der Versuchsphase geschaffene Ordnung kritiklos ins Radio- und Fernsehgesetz überzuführen sei, es heisst auch nicht das Umgekehrte. Man wird die Versuche weiter aufmerksam verfolgen, auswerten und daraus die notwendigen Lehren ziehen.

Wenn ich von einem Gesamterlass spreche, so meine ich schliesslich nicht, dass sämtliche anstehenden medienpolitischen Probleme im Rahmen des Radio- und Fernsehgesetzes gelöst werden können. Nicht einbezogen werden all die Fragen, welche ausschliesslich die Presse betreffen und vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement (EJPD) bearbeitet werden, aber auch Probleme, die in einem umfassenderen Rahmen gelöst werden müssen. Unter die letztgenannten fallen Fragen der inneren

Medienfreiheit. Diese stellen sich nicht nur für Radio und Fernsehen, sondern ebenso für die Presse und müssten deshalb in einem umfassenderen Zusammenhang geprüft und behandelt werden.

### Acht Hauptaufgaben des Radio- und Fernsehgesetzes

1. Umschreibung des Geltungsbereichs. Was sind Radio-, Fernseh- und Rundfunkdienste? Sollen auch andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen geregelt werden?
2. Regelung der Verbreitung und Weiterverbreitung (z. B. Einspeisen von Programmen in Kabelnetze).
3. Konkretisierung des Leistungsauftrages. Was wird vom System Radio und Fernsehen insgesamt erwartet? Was erwartet man vom nationalen Veranstalter? Was von andern Veranstaltern?
4. Konkretisierung der Art und Weise der Leistungserbringung. Wie soll der Leistungsauftrag erfüllt werden? Was heisst sachgerechte Darstellung der Ereignisse und was heisst angemessene Darstellung der Vielfalt der Meinungen?
5. Sicherung der Meinungsfreiheit.
6. Festlegung der Organisation, der Medienordnung. Verankerung des Modells der vertikalen Konkurrenz oder allenfalls einer Alternative.
7. Ausgestaltung der verfassungsmässig zuerkannten Autonomie der Veranstalter.
8. Überführung verschiedener befristeter Erlasse in das allgemeine Radio- und Fernsehgesetz. Darunter fallen insbesondere der Bundesbeschluss über eine unabhängige Beschwerdeinstanz, der Bundesbeschluss über das Kurzwellenradio sowie der geplante Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk.

## Das Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz

Das *Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz* (TVG) ist über 60 Jahre alt. Es wurde am 14. Oktober 1922 in Kraft gesetzt. Die Nachrichtentechnik und der Fernmeldeverkehr haben seither eine grosse Entwicklung erfahren. Die Rechtsgrundlagen für neue Dienste und Einrichtungen wurden lediglich durch Erweiterungen und Anpassungen der Verordnungen zum TVG geschaffen. Diese Situation vermag selbstverständlich nicht zu befriedigen. Es gilt, auf Gesetzesstufe einwandfreie Grundlagen für die modernen Fernmeldedienste und die dazu verwendeten Übermittlungseinrichtungen zu schaffen. Zur Zeit wird am Entwurf zu einem neuen Fernmeldegesetz (FMG) gearbeitet.

Die elektronischen Medien basieren auf zwei Beinen, auf

der Technik einerseits und dem Programm andererseits. Man kann nicht Radio, Fernsehen oder andere Rundfunkdienste betreiben, ohne über einschlägige Technik zu verfügen. Umgekehrt ist die Technik nicht Selbstzweck, sondern hat dienende Funktion. Bis zur Aufnahme des neuen Verfassungsartikels 55<sup>bis</sup> musste notgedrungen die Bundeskompetenz im technischen Bereich erhalten, um medienpolitische Ziele zu verfolgen. So stützt sich die SRG-Konzession auf das TVG ab, dessen verfassungsrechtliche Verankerung Art. 36 BV ist. Ebenso finden sich die gesetzlichen Grundlagen der diversen, in jüngerer Zeit bewilligten Versuche im TVG. Auch wenn das TVG und sein in Aussicht stehender Nachfolger, das neue Fernmeldegesetz (FMG), mit der Annahme von Art. 55<sup>bis</sup> stark an medienpolitischer Bedeutung verloren haben, bedarf es der

Regelung der Technik, bedarf es Koordinationsnormen.

In bezug auf die Koordinationsbestimmungen zwischen Rundfunk und Fernmeldewesen ist der Vorentwurf der Studienkommission für ein neues Fernmeldegesetz nicht vollständig und sicher nicht endgültig. Die Studienkommission, die vor allem die Regalfrage abklärte, hat das Koordinationsproblem bewusst ausgeklammert. Inzwischen hat das EVED den PTT-Betrieben einschlägige Koordinationsvorschläge unterbreitet.

## Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk

Der dritte Erlass, der gegenwärtig in Bearbeitung steht, ist der *Bundesbeschluss über den Satellitenrundfunk*. Der Bundesrat gab in seinem Bericht über die Geschäftsführung im Jahre 1984 seine Absicht bekannt, dem



Parlament im Jahre 1985 einen allgemeinverbindlichen Bundesbeschluss vorzulegen, der die Voraussetzungen für die Konzessionserteilung sowie die Bedingungen regeln soll, unter denen in der Schweiz Satellitenrundfunk betrieben werden kann.

Im September 1984 musste der Bundesrat mangels genügender Rechtsgrundlagen bekanntlich vier Gesuche um Konzessionen für die Nutzung der Satellitenrundfunkrechte ablehnen, die der Schweiz durch die Weltrundfunkverwaltungskonferenz der internationalen Fernmeldeunion 1977 (WARC-77) in Genf zugesprochen worden waren. Vorgängig hatten sich die eidgenössischen Räte im Zuge von Vorstössen ihrer Geschäftsprüfungskommissionen mit der Angelegenheit auseinandergesetzt. Sie stellten die bundesrätliche Kompetenz in Frage, aufgrund der heute geltenden Rechtsgrundlagen sich mit dem Phänomen Satellitenrundfunk auseinanderzusetzen und Konzessionen zu erteilen. Die Ablehnung der vier Gesuche erfolgte denn auch nicht aus materiellen, sondern aus rechtspolitischen Gründen.

Mit dem heute vorliegenden Entwurf soll die Rechtslücke, die die eidgenössischen Räte konstatierten und die den Bundesrat zur Ablehnung der einschlägigen Gesuche veranlasste, geschlossen werden. Diesem Ziel dient der Bundesbeschluss. Dabei soll er der gesetzlichen Regelung von Radio und Fernsehen im Radio- und Fernsehgesetz so wenig wie möglich vorwegnehmen. Aus diesem Grunde ist denn auch die Regelungsmaterie des Bundesbeschlusses konsequent auf die *Lückenfüllung* beschränkt. Auf die Ersetzung oder Revision bestehender Rechtsgrundlagen wurde folgerichtig verzichtet.

Bereits am 10. April 1985 er-

öffnete das EVED das Vernehmlassungsverfahren. Dieses wurde auf anfangs August abgeschlossen und am 28. August konnte der Bundesrat von einem Bericht über dessen Ergebnisse Kenntnis nehmen.

## Resultate der Vernehmlassung

Der Beschluss des Bundesrates, die Rechtslücke beim Satellitenrundfunk unverzüglich durch einen, *dem Radio- und Fernsehgesetz vorgezogenen* Bundesbeschluss zu füllen, um die Handlungsfähigkeit wieder zu gewinnen und sie nicht durch die Entwicklung im Ausland präjudizieren zu lassen, ist in der Vernehmlassung mehrheitlich positiv aufgenommen worden.

Dagegen erachten verschiedene Vernehmlasser den Geltungsbereich des Bundesbeschlusses als zu schmal und fordern dessen Erweiterung. Zwar regelt der Bundesbeschluss sämtliche, *zum Direktempfang bestimmten Satelliten*, und nicht nur, wie dies von einzelnen Vernehmlassern irrtümlich angenommen wurde, die durch WARC 77 erfassten Hochleistungssatelliten der ersten Generation. Erfasst sind insbesondere auch die wesentlich kostengünstigeren Satelliten mittlerer Sendestärke (MPS); im Rahmen des internationalen Rechts könnte der Bundesrat, gestützt auf den Bundesbeschluss, für deren Nutzung Konzessionen erteilen. Er kann dies auch tun für jede weitere Generation von Satelliten, die zum Direktempfang geeignet und bestimmt sind.

Bewusst ausgeklammert blieben dagegen die *Fernmeldesatelliten*, weil in diesem Bereich keine Gesetzeslücken bestehen, die eine Handlungsunfähigkeit des Bundesrates verursachen.

Soweit die Fernmeldesatelliten ihrer eigentlichen Zweckbestimmung, der Individualkommunikation, dienen, sind sie im TVG und den zugehörigen Verordnungen geregelt. Gestützt auf das TVG ist ebenfalls die Einspeisung der über Fernmeldesatelliten verbreiteten ausländischen Programme und Dienste in inländische Kabelnetze geordnet. Der Bundesrat sieht sich schliesslich auch in der Lage, und hält sich für kompetent, schweizerischen Interessenten für die Verbreitung von Programmen und Diensten über Fernmeldesatellit Konzessionen zu erteilen. Er hat dies bereits getan. Ich erinnere an die Konzessionierung des Abonnementsfernsehens (STA/vgl. dazu ZOOM 10/85).

Ob der Bundesrat weitere Konzessionen, gestützt auf die geltenden Rechtsgrundlagen, geben, ob er die Erlaubnispraxis betreffend Einspeisung von Programmen liberalisieren oder allenfalls strenger gestalten soll, hängt nicht in erster Linie von der Schaffung neuer Rechtsgrundlagen ab. Der Bundesrat ist im Bereiche der Fernmeldesatelliten voll handlungsfähig. Ob er seine Kompetenzen, seinen Spielraum indessen vor der Verabschiedung des Radio- und Fernsehgesetzes vermehrt ausschöpfen soll, ist eine politische Ermessensfrage. Mir scheint, dass er sich mit guten Gründen diesbezüglich einer gewissen Zurückhaltung befleissigt.

Will man der in der Vernehmlassung häufig vorgetragenen und durchaus verständlichen Forderung nach möglichst kleiner Präjudizierung des Radio- und Fernsehgesetzes folgen, verbietet dies, den Geltungsbereich des Satelliten-Bundesbeschlusses über die Füllung der konstatierten Gesetzeslücke hinaus auszuweiten. Die Vernehmlassung zeigt im übrigen, dass die Ziele, die mit der For-



derung nach Ausweitung des Geltungsbereiches auf den Fernmeldesatellit verfolgt werden, sehr unterschiedlich, zum Teil sogar gegensätzlich sind. Die eher marktwirtschaftlich orientierten Kräfte erwarten von

der Ausweitung des Geltungsbereiches die rasche Konzessionierung weiterer Veranstalter ausserhalb der RVO. Interventionistische Kreise dagegen möchten über die Ausweitung des Geltungsbereiches vor allem restriktive Normen betreffend Einspeisung von Programmen und Diensten in Kabelnetze durchsetzen. Solche umstrittenen Entscheide von so grosser Tragweite sollten nicht vorgezogen, im Rahmen eines der Lückenfüllung dienenden Verfahrens gefällt werden. Vielmehr gehören sie zum Kerngehalt des Radio- und Fernsehgesetzes.

Immerhin lässt sich denken, dass in den Bundesbeschluss einschlägige Kompetenznormen über die Nutzung von Fernmeldesatelliten aufgenommen werden, um damit die bundesrätliche Kompetenz, die sich einseitig auf das TVG abstützt, ins Medienrecht überzuführen. Um das

künftige Radio- und Fernsehgesetz offenzuhalten und nicht zu präjudizieren, dürfte damit aber keine neue Politik eingeleitet werden.

In der Vernehmlassung waren schliesslich die *Organisationsfragen* umstritten (ein- oder zweistufige Struktur, Varianten des zweistufigen Modells). Diese Einzelheiten haben nicht die Wesentlichkeit von Gesetzesmaterie. In der Vernehmlassung wurden denn auch einleuchtende Argumente gegen detaillierte Strukturbestimmungen vorgebracht. Ein Verzicht auf eine Detailregelung der Struktur des Konzessionärs könnte die Vorlage entlasten. Gegenwärtig sind wir daran, den Bundesbeschluss gestützt auf die Vernehmlassungsergebnisse zu überarbeiten. Wir hoffen, dem Bundesrat noch im laufenden Jahr einen bereinigten Entwurf, nebst zugehöriger Botschaft, zuhanden der eidgenössischen Räte vorlegen zu können.

## Fazit

In der Medienpolitik, und insbesondere auf dem Gebiete der Rechtsetzung, ist gegenwärtig vieles im Fluss. Eine grosse Arbeit ist bereits geleistet worden. In den letzten vier, fünf Jahren ist ohne Zweifel Bewegung in die während Jahrzehnten blockierte, ja inexistente Medienpolitik gekommen. Die rasante technische Entwicklung hat dabei als Katalysator gewirkt. Vieles bleibt indes noch zu tun übrig. In einer Zeit des Wandels, des Um- und Aufbruchs sind Standortbestimmungen immer wieder notwendig, und wir müssen uns auf die Grundzüge und Grundwerte unserer Staats- und Gesellschaftsordnung zurückbesinnen, die Medienpolitik an ihnen messen und auf sie ausrichten. ■

