

# CH\_VB 80.544 vom 1. Dezember 1981

Bundesverwaltung, 1981-12-01, DE

Quelle: [https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch\\_vb\\_80.544](https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/ch_vb_80.544)

FR: CH\_VB 80.544 du 1 décembre 1981

IT: CH\_VB 80.544 del 1 dicembre 1981

## Erwägungen

### E. 4

Im Jahr 1982 Ich persönlich halte eine solche neue Rechtsgrundlage für begrüßenswert und gut. Bei uns gibt es in der Verwaltungstätigkeit zu viel Geheimniskrämerei, und sie wird von den Gerichten leider noch gefördert. Ein typisches Beispiel dafür ist das Urteil des Bundesgerichtes über die staatsrechtliche Beschwerde der Schweizerischen Journalisten-Union gegen das von der Nidwaldner Regierung im März 1980 erlassene Reglement über die Information der Öffentlichkeit durch die Regierung und die Verwaltung. Das Bundesgericht lehnte die Beschwerde der Journalisten-Union ab und begnügte sich mit der Zusicherung der Nidwaldner Regierung, das Reglement grosszügig anzuwenden. Nach dem Bundesgericht hat niemand Anspruch auf eine aktive behördliche Informationsleistung. Dazu meinte der Freiburger Staatsrechtler Thomas Fleiner schon vor etlichen Jahren: «Die Informationsfreiheit ist ohne eine Leistung des Staates kaum gewährleistet. Soll sich der Bürger aus allgemein zugänglichen Informationsquellen informieren können, so müssen diese Informationsquellen gespiesen werden. Wenn der Staat die Meinungsfreiheit garantiert, so muss er dem Bürger die Möglichkeit geben, sich über das zu informieren, worüber er sich eine Meinung machen muss.» Wie wir im schriftlichen Bericht festgehalten haben, bedauert die Kommissionsmehrheit, dass Punkt 2 der ursprünglichen Motion Binder vom Ständerat nur als Postulat überwiesen worden ist. Artikel 320 des Strafgesetzes, der vom materiellen Geheimnisbegriff ausgeht, sollte durch den gesetzlichen Rechtfertigungsgrund der «Wahrnehmung eines überwiegenden öffentlichen Interesses» ergänzt werden. Zwar wird die Wahrnehmung überwiegender öffentlicher Interessen vom Bundesgericht bereits als übergesetzlicher Rechtfertigungsgrund anerkannt. Seine gesetzliche Verankerung könnte ihm jedoch für den Bereich von Artikel 320 StGB mehr Gewicht verleihen. Jedenfalls - da war die Kommission mehrheitlich gleicher Meinung - muss eine Lösung gefunden werden, die verhindert, dass Geheimhaltungsvorschriften der Deckung von staatlichen Missständen dienen können. Es gibt öffentliche Interessen, die mindestens gleich, wenn nicht vorrangig gegenüber dem Schutz der inneren und äusseren Sicherheit sind. Mit Bedauern hat die Kommission auch zur Kenntnis genommen, dass der Punkt 4 der ursprünglichen Motion Binder betreffend Zeugnisverweigerungsrecht der Journalisten und Medienschaffenden ebenfalls nur als Postulat überwiesen worden ist. Die Kommission wurde über die geltende Rechtslage orientiert. Sie hält die Regelung des Zeugnisverweigerungsrechts gemäss Artikel 27 StGB für ungenügend, da sich dieser Artikel nur auf strafbare Handlungen bezieht, die durch das Mittel der Druckpresse begangen wurden und sich darin erschöpfen. Das Zeugnisverweigerungsrecht sollte erweitert werden, und zwar in zweierlei Hinsicht: einerseits über die Presse hinaus auf alle Medien, und andererseits über das Strafrecht hinaus für alle Rechtsgebiete. Da der Bund heute weder zur Rechtsetzung über die Medien noch über das Strafverfahrensrecht allgemein zuständig ist, empfiehlt sich wohl unausweichlich die

Schaffung einer neuen Verfassungsgrundlage. Mit einer parlamentarischen Initiative hat Herr Bäumlin die Änderung von Artikel 27 StGB angeregt. Die Behandlung dieser Initiative ist noch hängig. Herr Bäumlin schlägt einerseits die Ausdehnung des Zeugnisverweigerungsrechts auf die elektronischen Medien vor, und andererseits will er das Zeugnisverweigerungsrecht in Anlehnung von Artikel 16 des Verwaltungsverfahrensgesetzes erweitern. Dieser aus dem Jahre 1968 stammende Artikel 16 Absatz 3 des Verwaltungsverfahrensgesetzes lautet (ich zitiere ihn; es ist nämlich ein interessanter Artikel, der sehr oft nicht zur Kenntnis genommen wird): «Handelt es sich nicht um die Abklärung des Sachverhaltes in einem Verfahren auf dem Gebiete der inneren oder äusseren Sicherheit des Landes, so können folgende an der Veröffentlichung von Informationen beteiligte Personen das Zeugnis über Inhalt und Quelle ihrer Information verweigern: Buchstabe a: Redaktoren, Mitarbeiter, Verleger und Drucker periodischer Druckschriften sowie ihre Hilfspersonen; Buchstabe b: Redaktoren, Mitarbeiter und Programmverantwortliche von Radio und Fernsehen sowie ihre Hilfspersonen.» Kollege Binder will mit diesem Punkt (Zeugnisverweigerungsrechtsausbau) seines parlamentarischen Vorstosses das Zeugnisverweigerungsrecht der Medienschaffenden über ihre Informationsquellen allgemein gesetzlich garantieren. Da waren in der Kommission die Meinungen nicht einheitlich. Es gab hier einige skeptische Äusserungen, ob man so weit gehen könne. Bei der gesetzlichen Verbesserung des Zeugnisverweigerungsrechtes für Medienschaffende könnte nach meiner Meinung das österreichische Mediengesetz wegweisend sein, das übrigens ab 1. Januar 1982 in Kraft ist. Dieses Gesetz gewährt den Medienschaffenden ein umfassendes Recht, als Zeugen die Beantwortung von Fragen zu verweigern, die die Person des Verfassers, Einsenders oder Gewährsmannes von Beiträgen und Unterlagen oder die ihnen im Hinblick auf ihre Tätigkeit gemachten Mitteilungen betreffen. Dazu kommt noch, dass dieses Gesetz alle Herausgabeverfügungen, Beschlagnahmen und ähnliche Massnahmen für unzulässig erklärt, wenn diese Massnahmen dazu dienen, das Zeugnisverweigerungsrecht zu umgehen. Mir scheint, was in Österreich möglich ist, sollte auch bei uns verwirklicht werden können. Die Kommission nahm zur Kenntnis, dass die Expertenkommission für die Mediengesamtkonzeption einen Vorschlag zur Verankerung des Zeugnisverweigerungsrechtes auf Verfassungsstufe ausgearbeitet hat. Im Namen der Kommission beantrage ich Ihnen, die Motion Binder in der reduzierten Form zu überweisen. Gerne hätte die Kommission Ihnen auch die beiden anderen Punkte der Motion Binder, die nur als Postulat an den Bundesrat gingen, zur Überweisung empfohlen. Leider muss sie sich aus formalen Gründen mit der blossen Willenskundgebung, ohne Möglichkeit des konkreten Antrages begnügen. Mme Aubry, rapporteur: Vous êtes en possession du rapport de la commission du Conseil national du 17 novembre 1981, commission qui vous prie, à l'unanimité, de transmettre cette motion. Avant de traiter les différents points de la motion - il y en a cinq, dont deux ont été transformés en postulats - j'aimerais clairement donner la définition du mot «secret» dans l'administration. D'une manière générale, est secret tout renseignement dont la divulgation cause un dommage dans le domaine du renseignement divulgué. Ainsi est secret, en matière militaire, ce dont la divulgation porte atteinte à la défense nationale: Dans nos départements fédéraux, il y a peu de dossiers véritablement secrets, mais il y a souvent un embargo mis afin de donner l'information, sans préférence, à tous les médias en même temps. Il y a donc une grande différence entre le secret et l'embargo. Nous avons gardé le point 1 de cette intervention en motion. Oui, il y a dans notre administration une trop large propension à faire d'un rien un secret d'Etat. Nous ne sommes pas dans un régime totalitaire où le droit à

l'information est contrôlé et filtré. A part des dossiers mystères ou qui ont trait à la sécurité, il est difficile - je le répète - de mettre le tampon «secret» sur ce qui doit être à la portée de chaque citoyen. Il s'agira très exactement de définir ce qui est secret et le moyen de le maintenir, ceci dans le cadre de la liberté de l'information et de la nécessité d'assurer la sécurité du pays. Le Conseil fédéral est tenu, selon l'article

## E. 8

de la loi sur l'organisation de l'administration, de rendre toutes les informations publiques au sujet de ses décisions, de ses travaux et de ceux des départements, ainsi qu'au sujet des mesures prises dans l'administration. C'est aussi une question d'appréciation des autorités que de rendre public ou non un document dont la divulgation peut avoir des conséquences sur le moral et la tranquillité des citoyens, par exemple. Encore faudrait-il savoir de quelle manière la presse l'utilisera. C'est pourquoi ce point 1, qui est important, doit être maintenu en tant que motion, afin que le Conseil fédéral puisse lui trouver une application satisfaisante pour les uns et pour les autres.

4. März 1982 225 Motion des Ständerates Passons au point 2: c'est la violation du secret. Un cas extrêmement récent est la publication d'un dossier sur le projet de message du Conseil fédéral au sujet de l'entrée de la Suisse à l'ONU, avec quatorze jours d'avance, qui met en évidence qu'il manque à certains journalistes une éthique professionnelle ou du moins le respect d'un embargo fixé. Ce journaliste-là commet une faute professionnelle certes impardonnable. Mais ne faut-il pas aussi, et en premier lieu, s'en prendre à son éditeur? Ce dernier veut de la sensation pour attirer le lecteur, aussi le journaliste fouineur, celui qui veut jouer à Sherlock Holmes pour gagner des points auprès de son éditeur, ne respectera aucune éthique professionnelle et certains - disons-le sans mettre toute la presse dans le même panier - ne reculent devant rien pour sortir l'affaire à sensation. On fait dès lors fi de la sécurité du pays, de la morale, de la protection de la personnalité. Si ce genre de journaliste est rare, il existe cependant et c'est vis-à-vis de lui et à cause de lui que nous devons prendre des dispositions judicieuses. Il existe aussi, d'un autre côté, dans l'administration des bavards qui, souvent parce qu'ils veulent paraître plus importants qu'ils ne le sont, donnent un dossier ou une information au journaliste qui pourra alors faire la nique à ses collègues en la publiant. Même si ce n'est pas un secret d'Etat, il y a une indiscretion flagrante qui peut causer un certain tort. Ce point 2 a été accepté par notre commission sous forme de postulat pour ne pas freiner l'avancement de cette motion. Mais une proposition a été faite à la commission de rédiger éventuellement ce point 2 comme nouvelle motion, de même que le point 4. Finalement et toujours pour ne pas freiner la motion de notre collègue Binder, la commission y a renoncé. Je passerai au point 3: énoncer clairement le délit de publication. D'une part, le citoyen a le droit d'être renseigné complètement et, de l'autre, il y a le secret d'Etat et la protection de la personnalité. Mais pour qui publie ou trahit un secret d'Etat, il existe l'article 293 du code pénal qui punit d'emprisonnement ou d'amende toute personne trahissant un tel secret. Dans sa réponse à la motion Binder au Conseil des Etats, M. Furgler, conseiller fédéral, a reconnu la nécessité de réviser l'article 292 du code pénal et accepte le point 3 comme motion. Le point 4, transformé en postulat: refuser de donner les sources d'information. Il n'y a jamais eu autant de fuites venant du Parlement ou de l'administration que depuis un certain laps de temps. La liberté d'information de la presse, liée au maintien du secret des sources d'information du journaliste, ne devrait pas conduire aux abus constatés récemment. S'il existe peu de dispositions juridiques à ce sujet, il y a tout de même une jurisprudence judiciaire et

administrative qui en règle les modalités. Pour notre part, et à condition que la presse respecte l'éthique professionnelle qui est la sienne, nous ne verrions aucun inconvénient à ce que les sources d'information du journaliste ne soient pas dévoilées en justice, exception faite de cas mortels ou meurtriers. Il en va de même si cela touche la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat, ce qui relève de cas d'exception. Cela a été accepté par l'ensemble de notre commission. C'est en fait une question de confiance envers le journaliste honnête, qui fait son travail de recherche en toute objectivité et avec correction. Ce ne sont pas les brebis galeuses de la presse qui doivent nous enlever la confiance envers les représentants des médias. Le motionnaire, d'ailleurs, l'a explicitement souligné en citant l'article 16, 3e alinéa de la loi fédérale sur l'administration, qui règle les rapports avec la presse. Il y a des journalistes qui recherchent la vérité, d'autres la sensation à tout prix, ce qui crée un climat de méfiance à l'égard des médias, disons-le. Parce que les derniers jouent parfois dans la vie privée les hyènes ou les chacals, le climat reste tendu entre le Parlement et la presse. Etre épié, surveillé, guetté pour obtenir de vous une information, vous donne envie de faire comme l'escargot, de rester au fond de votre coquille. Le lien entre information et journalistes est donc coupé. Ajoutons que certains magistrats et fonctionnaires ont la même réaction. D'autre part, si on inclut un article dans la constitution fédérale, comme la commission Kopp pour la conception globale des médias pourrait le proposer, les cantons restent tout puissants en matière de procédure pénale et judiciaire. Il serait, disons-le, heureux d'avoir ce rapport Kopp pour nous instruire sur le devoir d'information des médias. En dernier lieu le point 5, maintenu en motion, qui assure la protection de la personnalité par droit de réponse. De plus en plus, la presse dévoile n'importe quoi sur n'importe qui. Dès lors, il est primordial qu'un droit de réponse soit étendu et égal pour la personne lésée. Il doit être de même importance que la nouvelle fautive ou déformée ayant touché une personnalité ou dévoilé un secret d'Etat. Je pense que dans ce domaine nous ne serons jamais assez exigeants et le Conseil fédéral l'a bien compris puisqu'il va étendre le droit de protection de l'individu, un message étant en préparation à ce sujet, qui sera probablement rendu public prochainement. Ce point est donc accepté par la commission en tant que motion. L'idée d'une partie de la commission était de présenter elle-même ses propres motions pour les points 2 et 4, mais nous y avons renoncé et acceptons la motion Binder, comme le Conseil des Etats, c'est-à-dire pour les points 1, 3 et 5 sous forme de motion, les points 2 et 4 étant transformés en postulat. En conclusion, si diverses motions et interventions ont été déposées dans le même sens, c'est que de nombreux cas se sont produits dans lesquels l'éthique professionnelle n'a pas été respectée. On livre les secrets d'Etat et la vie privée en pâture au public. Le respect du devoir d'informer uniquement et clairement a disparu, hélas! les valeurs s'écroulent. Il est regrettable qu'un Conseil de la presse suisse n'intervienne pas plus souvent - car il existe - lorsqu'il y a violation ou abus de l'information. Ce serait peut-être, à mon avis personnel, une espèce de frein aux débordements que nous avons constatés. Remarquons, comme un membre de la commission l'a fait, qu'on reçoit aujourd'hui toujours davantage d'informations au sujet des affaires publiques, mais que le citoyen se sent de moins en moins concerné et qu'il accomplit de moins en moins son devoir civique. Ce que nous demande la motion Binder, c'est que le citoyen, dans une démocratie, ait droit à une information ouverte sur le Parlement et l'administration, et à une information de qualité. La commission vous demande de bien vouloir accepter la motion Binder sous la forme qu'elle vous propose. Gerwig: Die sozialdemokratische Fraktion ist für Überweisung der Motion Binder. Ich glaube, dieser Vorstoss hätte es verdient, gerade auch im Ständerat differenziert und ein-

gehend behandelt zu werden. Kein einziger Votant hat sich zum Anliegen des Motionärs geäußert, aus Angst, damals an einem Freitagmorgen, den 9-Uhr-Zug zu verpassen. Auf diese Weise kann man natürlich leicht Sondersessionen sparen. Auch ich bin nicht mit grösster Begeisterung und grösster Frische heute hierher gekommen, nachdem ich lei- der die Basler Fasnacht vor 200 Minuten habe verlassen müssen. Das Geschäft ist nämlich - selbst wenn es relativ unbestrit- ten ist - von grosser Brisanz. Es geht letztlich darum, ob unsere Presse, Radio und Fernsehen unbehindert und ohne Strafdruck in der Lage sind, ihre öffentliche Informations- und Kontrollaufgabe zu erfüllen. Der Motionär ist davon ausgegangen, unsere Demokratie beruhe darauf, dass jede Bürgerin und jeder Bürger sich frei informieren lassen kann, um dann ebenso frei das Stimm- und Wahlrecht auszuüben. Dazu braucht es freie Medien; ohne die Wechselwirkung Politik/Medien/Bürger kann die Demokratie überhaupt nicht funktionieren. Aus dieser Prämisse heraus hat ja auch Herr Binder seine Motion eingereicht und vor allem den Abbau der unnötigen Geheimniskrämerei durch Revisionsarbeiten, die Sie ken- nen, verlangt.

Motion du Conseil des Etats 226 4 mars 1982 Die unglaublich vielen Indiskretionen der letzten Jahre und die oft hilflos anmutenden Aktionen der Bundesanwalt- schaft gegen Presseleute und sogar gegen das Parlament zeigen, dass Herr Binder recht hat, wenn er verlangt, dass die Fenster und Türen etwas geöffnet werden, damit der Bürger sehe, wie die Entscheidungen bei uns überhaupt zustande kommen. Massive Geheimniskrämerei führt eben zu genau so massiven Indiskretionen. Wenn Artikel 293 StGB so ausgelegt wird, wie es auch das Bundesgericht am 27. November im Fall Keiser getan hat, wird die Presse prä- ventiv gelähmt, frei und - wenn es sein muss - auch einmal schonungslos zu berichten, was ihr nötig und richtig erscheint; wobei es selbstverständlich ist, dass Journali- sten nur dann die Freiheit beanspruchen können, wenn sie auch bereit sind, die Verantwortung zu übernehmen. Nicht zu Unrecht ist gerade unserer Presse immer wieder von Gerichten und auch von uns attestiert worden, dass sie gravierende Missstände (ich denke an die Panzeraffäre oder die Mirage-Angelegenheit) aufgedeckt habe. Ich glaube, dass Stand und Ethos der Medien in der Schweiz sehr hoch sind. Deshalb ist es meines Erachtens völlig unhaltbar - und dies wäre die Konsequenz der bisherigen Auslegung des Artikels 293 -, dass jede Kommission und jede Behörde selbst bestimmen kann, was geheim, allen- falls vertraulich und was zur Veröffentlichung bestimmt ist. Dem gegenwärtigen StGB-Artikel 293 liegt auch nach dem Bundesgerichtsentscheid ein formeller Geheimnisbegriff zugrunde, was bedeutet, dass der Richter gar nicht mehr nachforschen darf, ob materiell etwas überhaupt vertraulich oder geheim sei. So wird also ein Journalist schon von einer Gefängnisstrafe bedroht, der der Öffentlichkeit etwas mit- teilt, was überhaupt nicht vertraulich oder geheim ist. Diese Beschränkung der Pressefreiheit kann meines Erachtens nicht hingenommen werden und ist unserer Demokratie unwürdig. Es ist unverständlich, dass das Bundesgericht sich geweigert hat, den Begriff der Freiheit für Medien- schaffende gestützt auf Artikel 55 der Bundesverfassung frei zu interpretieren; das hätte dann einen anderen Ent- scheid ergeben. Diese neue Praxis zeigt deutlich, wie dringend notwendig die Motion Binder ist. Unsere Presse, Radio und Fernsehen sind Verbindungsglieder zwischen uns und den Bürgern; ohne Medien ist unsere Arbeit für den Bürger nicht durch- schaubar und nicht erklärbar. Richtig verstandene Medien informieren, kritisieren und kommentieren unsere Arbeit. Sie sind Kontrolleure unserer politischen Tätigkeit, wohl auch unserer politischen Glaubwürdigkeit. In dieser Arbeit dürfen sie durch nichts behindert werden. Artikel 293 würde dazu führen, dass nicht ganz widerstandsfähige Journali- sten (das gibt es auch) aus Angst, Furcht und Selbstzensur nicht mehr schreiben würden, zum Schaden

unserer Information. Unsere Fraktion kann es auch nicht hinnehmen, dass die Presse völlig im Ermessen von Exekutive und Legislative steht. Nicht der Bundesrat, die Verwaltung oder wir haben zu entscheiden, was geheim und vertraulich sei, über was und wann die Presse noch genau berichten darf. Wohl gibt es in unserem Lande, genau wie in allen übrigen demokratischen Staaten, Dinge, die geheim bleiben müssen; aber diese Geheimnisse müssen auf das notwendigste Minimum reduziert werden. Viel zuviel - stellt Herr Binder fest - wird bei uns völlig grundlos als geheim oder vertraulich erklärt. Es ist nötig, aber schwierig und lohnenswert, genau abzuwägen, wo die Interessen des Bürgers und wo jene des Staates überwiegen. In diese Interessenabwägung kann vertrauensvoll auch die verantwortungsbewusste Presse einbezogen werden. An sich würde es unseren demokratischen Strukturen entsprechen (Herr Renschler hat schon darauf hingewiesen, ebenso die Kommission Kopp), dass alles offen wurde, was nicht ausdrücklich als geheim erklärt wurde. Das gilt sowohl für den zivilen wie teilweise auch für den militärischen Bereich. Auch die Armee muss die Kontrolle - so schreibt Chefredaktor Staub in der «Weltwoche» vom 9. Dezember 1981 - durch die Öffentlichkeit und die Medien dulden, da gerade sie in Krisen- und Kriegszeiten am stärksten auf das Vertrauen des Bürgers angewiesen ist. Auch Herr Kopp sagt es ähnlich in seinem Buch «Information in der Demokratie»; «Nicht zuletzt im Zusammenhang mit Verteidigungsanstrengungen eines Landes ist eine umsichtige und der Tendenz nach offensive Informationspraxis im Zeitraum der Krisenprophylaxe die vielleicht wichtigste Bedingung dafür, dass für die Zeit der eigentlichen Krisenbewältigung das erforderliche Vertrauen und Verständnis geschaffen werden kann.» Gerade auf verantwortungsbewusste Journalisten aller Medien sind wir ständig angewiesen, und ihnen dürfen wir nicht durch solche Gesetzesartikel, die Herr Binder angreift, das Vertrauen entziehen. Sonst öffnen wir jenen, die das dann ausnützen, Tür und Tor. Rasche Information ohne Geheimniskrämerei ist wohl Grundlage und integrierender Bestandteil von Verwaltungs- und Parlamentstätigkeit, denn wir dürfen ausgerechnet in unserem Lande nicht zulassen, dass Herr Binder recht hat, wenn er ausführt, dass das unverzichtbare Gut der Pressefreiheit notleidend geworden sei. Das wäre das Schlimmste, was in unserem Lande noch passieren könnte. Vizepräsident: Die Fraktionen der FdP, der SVP und der PdA/PSA/POCH erklären ihre Zustimmung zur Motion. Keller: Die CVP-Fraktion war in diesem Fall, wie die SP, der Meinung, dass es angezeigt wäre, deutlich zu machen, wo die verschiedenen Fraktionen in dieser bedeutenden Angelegenheit - Motion Binder - stehen. Ich trage Ihnen die Überlegungen unserer Fraktion vor. Die CVP-Fraktion stimmt geschlossen für die Überweisung der Motion Binder. Gestatten Sie mir ein paar grundsätzliche Bemerkungen zu diesem Spannungsfeld Geheimhaltung und Information. Mit Blick auf die neuere Geschichte lässt sich formulieren, dass freie Gesellschaften immer nur dort existiert haben, wo es freie Medien gab. Information ist ein Recht des Bürgers. Die aufgeklärte Demokratie unseres Landes erträgt keine eingedunkelte Verwaltung; ihr widerstreben zu Recht geheimnisumwitterte Behörden und ins Geheime eingehüllte staatliche Arbeit. Derartiges schafft Misstrauen, und Misstrauen würgt die Bereitschaft zum Verständnis ab, auf das die öffentliche Arbeit angewiesen ist. Wir dürfen anerkennen, dass unsere Bürger sehr viel Verständnis dafür haben, dass es Geheimhaltung geben muss, aus Gründen der äusseren und der inneren Sicherheit, des Persönlichkeitsschutzes, aber auch um die Abläufe der Meinungsbildung von Behörden nicht ungehörig zu beeinflussen. Die Geheimhaltung ist aber nach unserer Auffassung kein Wert an sich, sondern nur Mittel zu einem höheren Zweck. Die übertriebene Geheimhaltung kann unter Umständen kontraproduktiv wirken.

Aus diesem Grunde hält man auch in Fragen der Landesverteidigung keineswegs alles und jedes geheim. Wenn wir beispielsweise unser erstrangiges strategisches Ziel erreichen wollen, es gar nicht erst zu einem Angriff auf die Schweiz kommen zu lassen, dann dürfen wir unsere Stärke nicht völlig verheimlichen. Die Armee muss auf geeignete Weise deutlich machen, dass sie in der Lage ist, lange währenden Widerstand zu leisten. Die Frage der Geheimhaltung und Information ist eine Frage des Masses. Hier setzt der Motionär an. Wenn Ständerat Binder sagt; «Es wird viel zuviel völlig unnötig als geheim erklärt, und damit wird die Geheimhaltung als solche, wo sie gerechtfertigt ist, geradezu abgewertet», dann trifft er einen entscheidenden Punkt. Die ursprüngliche Motion Binder - was hier vorliegt, ist nur ein Teilstück - bestand aus fünf Elementen: Überprüfung der Geheimhaltungsvorschriften, die Ergänzung des Tatbestandes Amtsgeheimnisverletzung durch den gesetzlichen Rechtfertigungsgrund der Wahrnehmung eines überwiegenden öffentlichen Interesses, eine Interessenabwägung zwischen Geheimnisschutz und dem Anspruch des Bürgers auf umfassende Information, ein Zeugnisverweigerungsrecht der Medienleute, • und

4. März 1982 227 Motion des Ständerates zuletzt die Einführung eines wirksamen Gegendarstellungsrechts zum Schutz der Betroffenen. In diesem fünfgliedrigen Bau war die ursprünglich eingebrachte Motion Binder ein geschlossenes, ausgewogenes Ganzes. Von daher gesehen ist es nicht unproblematisch, einzelne Teile herauszuheben und sie zur Motion zu erklären, andere dagegen herauszubrechen und nur in der unverbindlichen Form des Postulats gelten zu lassen. So ist etwa das Gegendarstellungsrecht die logische Folge aller vier vorausgegangenen Forderungen. Die CVP ist, wie gesagt, für Überweisung der Motion, und man sollte nicht tun, als wäre es wenig, was in den drei Punkten, die hier zur Diskussion stehen, gefordert wird. Die Motionsbegehren 1 und 3 werden zweifellos einiges in Bewegung setzen. Selbstverständlich ist dabei nicht zu übersehen, dass man die ganz heissen Eisen der ursprünglichen Motion Binder fallen liess: die Verletzung des Amtsgeheimnisses aus dem Rechtfertigungsgrund des überwiegenden öffentlichen Interesses und das - gesetzlich ja eingeschränkte - Zeugnisverweigerungsrecht der Medienleute. Da diese beiden Forderungen hier nicht mehr zur Diskussion stehen, möchte ich Ihnen auch keinen wehmütigen Nachruf widmen. Zu bemerken bleibt aber, dass es Ständerat Binder bei der Forderung «Verletzung des Amtsgeheimnisses aus einem überwiegenden öffentlichen Interesse» darum geht - ich zitiere ihn wörtlich -: «... zu verhindern, dass staatliche Missstände einfach nach aussen abgeschirmt und zugemauert werden». Diese Forderung ist zweifellos berechtigt. Und auch das Zeugnisverweigerungsrecht sieht er ja unter dem Vorbehalt gesetzlicher Ausnahmen, die dem Gesetzgeber den Entscheid, wie weit er gehen kann, immer noch offenhalten. So ist die Sympathie, die sich in der nationalrätlichen Kommission und darüber hinaus für diese beiden Forderungen zeigt, durchaus verständlich. Man muss indes anerkennen, dass Bundesrat Furgler in seiner Antwort im Ständerat die ernsthafte Sorge, dass es keinen Freipass für die Offenbarung aller Geheimnisse geben dürfe, mit Überzeugungskraft vorgetragen hat. Das Postulat gibt so die Möglichkeit, die Frage der Verletzung des Amtsgeheimnisses ohne zwingende Vorgaben gründlich anzugehen. Die Frage des Zeugnisverweigerungsrechtes ist natürlich nicht vom Tisch. Die Kommission für die Mediengesamtkonzeption wird noch in diesem Jahr ihre diesbezüglichen Vorschläge unterbreiten, und die Schweiz wird sich der internationalen Rechtsentwicklung auf diesem Gebiet so oder so nicht verschliessen können. Vizepräsident: Die unabhängige und evangelische Fraktion teilt ebenfalls ihre Zustimmung zur Motion mit. M. Jeanneret: Nous apportons notre adhésion à cette motion.

Nous aimerions le faire très brièvement en attirant votre attention sur ce qui nous paraît l'essentiel, à savoir le chiffre 1. En effet, nous voudrions d'abord redire que les autres problèmes soulèvent pour nous des évidences, que nous admettons d'une manière générale les considérations faites, qu'il ne faut quand même pas faire de cette question une affaire d'Etat et que nous vivons dans un système de liberté et de communications qui fonctionne bien dans le cadre de nos institutions. La motion de M. Binder a eu le mérite de grouper de manière cohérente plusieurs notions difficiles. Il y a donc là un effort de synthèse mais il y a un revers: il devient difficile en effet de toucher autant de secteurs délicats sans distinguer l'essentiel de l'accessoire. Et pour nous l'essentiel, c'est le chiffre 1er, point qu'avait d'ailleurs déjà soulevé M. Jelmini dans sa motion du 18 juin 1980. Nous pensons, en effet, avec divers orateurs, qu'il y a dans certains services de l'administration fédérale une manière - je crois que c'est le terme que l'on peut utiliser - de déclarer «confidentiel», à «moitié confidentiel», «secret» ou à «moitié secret» des dispositions qui ne méritent pas, quant à leur importance, d'être classifiées de cette manière-là. Or, on nous demande de revoir les principes en la matière; mais heureusement, on y ajoute l'application pratique. M. Jelmini avait aussi parlé de la pratique. Et c'est sur ce point, Monsieur le Conseiller fédéral, que nous aimerions attirer votre attention. Il nous paraît, en effet, qu'il n'y a pas lieu de mettre sur pied des textes compliqués, longs, nouveaux et fondamentaux en la matière; qu'il s'agit simplement de recréer un climat de confiance pour que, dans la pratique de tous les jours, sur la base des instructions du Conseil fédéral, cette manière trop souvent présente depuis quelques années ne sévise plus. C'est de cette façon-là que nous voyons les choses, à savoir que le Conseil fédéral donne des instructions précises pour que l'on ne déclare «secret» ou «confidentiel» et que l'on ne classe comme tel que ce qui est absolument indispensable. Mais encore faut-il qu'il y ait entre médias, Parlement et administration un ensemble de rapports de déontologie et un climat de confiance. Vous me permettez, Monsieur le Conseiller fédéral, de prendre un exemple qui est éloquent, concernant notre distingué collègue M. Ziegler! J'imagine que vos fonctionnaires, lorsqu'ils écriront à M. Ziegler, ne sauront plus désormais, comme le président de la commission française, s'il faut préciser sur l'enveloppe «secret», «confidentiel», «demi-secret»- ou «demi-confidentiel». C'est donc bien dire que nous devons, nous aussi, parlementaires, donner l'exemple, comme les médias, et avoir avec l'administration des rapports de confiance tels que celle-ci ne se sente pas dans un climat de méfiance, qu'elle se sente à l'aise et qu'elle puisse ne déclarer «confidentiel» que ce qui mérite de l'être et non pas n'importe quel document ou n'importe quel rapport. C'est avec ces précisions, que nous voulons extrêmement pragmatiques et claires, que nous apportons l'accord du groupe libéral à cette motion et essentiellement au point 1, demandant au Conseil fédéral de revoir ces applications de manière rigoureuse.

Bäumlin: Ich gehörte der Kommission nicht an. Doch habe ich vor zwei Jahren eine parlamentarische Initiative eingereicht, die zum Teil denselben Gegenstand beschlägt, und deshalb gestatte ich mir kurze Bemerkungen zum Thema. Ich bin selbstverständlich auch für Überweisung der Motion. Der Motionär, Herr Ständerat Binder, hat zu Recht geltend gemacht, «dass im heutigen Staat völlig grundlos viel zuviel als geheim oder vertraulich erklärt ist». Und das ist nicht vereinbar mit dem, was eine lebendige Demokratie erheischt, die immer auf umfassender Information und Berichterstattung in den Medien beruhen muss. Bedauerlich finde ich es, dass zwei Punkte der Motion Binder nur als Postulat überwiesen worden sind. Wie Sie angenommen haben, geht es um den Rechtfertigungsgrund zu Artikel 320 StGB. Ein Rechtfertigungsgrund für die Verletzung des Amtsgeheimnisses sollte dann bestehen, wenn überwiegend öffentliche Interessen gewahrt werden. Sodann ist auch

der Abschnitt zum Zeugnisverweigerungsrecht bloss als Postulat überwiesen worden. Und das bedaure ich sehr. Herr Binder hat, wie dem Protokoll zu entnehmen ist, der Umwandlung nur - wie er sagt - etwas widerwillig zugestimmt, und unsere Kommission hat ja sogar eine eigene Motion in Erwägung gezogen. Ich darf meinerseits darauf hinweisen, dass gerade das, was von der Motion Binder bloss als Postulat überwiesen worden ist, im wesentlichen eben den Gegenstand der parlamentarischen Initiative darstellt, die ich am 5. März 1980 eingereicht habe, ein halbes Jahr bevor die Motion Binder deponiert worden ist. Meine Intervention ist noch nicht behandelt worden. Das hängt nicht nur damit zusammen, dass die Mühlen des Nationalrates langsamer mahlen als diejenigen des Ständerates. Wir haben auf den Schlussbericht der Kommission Kopp gewartet, der für uns wichtig ist, und wir haben immer noch nicht Kenntnis davon. Besonders wichtig ist meines Erachtens das Problem des Zeugnisverweigerungsrechts. Hier ist meines Erachtens eine Lösung überfällig. Wir sind hier in der Schweiz in der Tat im Rückstand. Es ist auf skandinavische Länder hingewiesen worden. Ich möchte Ihnen noch ein anderes Beispiel erwähnen: Im Jahre 1862 wollte das preussische Abgeordnetenhaus das Zeugnisverweigerungsrecht für Presseleute

Motion du Conseil des Etats 228 4 mars 1982 einführen. Es ging darum, dass Drucker, Verleger usw. nicht unter Druck gesetzt werden durften, Zeugnis abzulegen, wenn es um den Schutz ihrer Quellen ging. Das war ein gut liberaler Paukenschlag im preussischen Obrigkeitsstaat. Dieser Paukenschlag hat damals nicht viel gefruchtet, weil das Herrenhaus, in dem die Junker sassen, und die preussische Regierung nicht mitmachen wollten. Zum Glück haben wir hier und jetzt andere Verhältnisse, und was Deutschland anbetrifft, so hat die BRD ein sehr weitgehendes Zeugnisverweigerungsrecht eingeführt. Die Vorschläge, die ich unterbreitet habe und die jetzt nicht im einzelnen zur Diskussion stehen können, gehen weniger weit als die bundesdeutsche Lösung. Es geht einfach um den Schutz der Quellen, die nicht preisgegeben werden sollen. Es geht um eine massvolle Ausweitung dessen, was wir im Artikel 27 schon heute haben. Es ist ein Minimum, das man realisieren sollte. Ich gehe auch in der Hinsicht nicht so weit wie die Deutschen, als nach deutschem Zeugnisverweigerungsrecht praktisch keine Abwägung vorgenommen werden muss. Ich bin der Meinung, dass man dem Richter eine Interessenabwägung zumuten soll und dass im weiteren Ausnahmen vom Zeugnisverweigerungsrecht geschaffen werden müssen, und zwar für Fälle, wo wirklich ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse, zum Beispiel der Landesverteidigung, in Frage steht. Es geht beim Zeugnisverweigerungsrecht nicht um die Privilegierung eines Berufsstandes, entgegen einem Einwand, den man hier und da hört. Es heisst, man dürfe die Journalisten nicht privilegieren. Das ist indessen nicht das Problem; es geht vielmehr um den Schutz der objektiven Funktion der Presse in unserer Demokratie. Um diese Funktion zu schützen, meine ich, sollte man schon vorwärts machen. Aus formellen Gründen können wir heute in dieser Sache nichts Verbindliches beschliessen. Ich freue mich aber, zu vernehmen, dass unsere jetzige Kommission daran gedacht hat, eine eigene Motion zu starten. Ich hoffe, das als Zeichen dafür deuten zu dürfen, dass man nun so rasch wie möglich das verabschiedet, was ich in meiner parlamentarischen Initiative vorschlage. Wir haben es in der Hand, rasch zu einem verbindlichen Resultat zu kommen, das weit über das unverbindliche Postulat hinausgeht, sofern wir das nur ernstlich wollen. Vizepräsident: Die Berichterstatter verzichten auf das Wort. Bundesrat Furgler: Der Bundesrat ist froh, dass der Nationalrat sich diesem wichtigen Problem in einer Debatte stellt. Ich füge bei, dass ja diese freie Debatte nur in einem freien demokratischen Rechtsstaat möglich ist, weil das, was wir soeben hörten und

was wir schon im Ständerat zu Freiheit und Verantwortung aussagten, leider in vielen Staaten, die uns rein räumlich gesehen nahestehen, nicht mehr ausdiskutiert werden kann. Freiheit und Verantwortung bleiben miteinander gepaart. Die freie Presse ist lebensnotwendig für den demokratischen Staat wie gesunde Luft für das Überleben des Menschen. Darf ich in Ergänzung zu den Ausführungen, die ich im Ständerat im Namen des Bundesrates abgab, in Kenntnis der Beratungen Ihrer Kommission kurz zu den einzelnen Punkten, die hier diskutiert wurden, Stellung nehmen. Der Punkt 1 der Motion, der vom Bundesrat angenommen wird, verlangt das Überprüfen des gesamten Geheimhaltungsrechtes mit dem Ziel einer Verbesserung der Information. Mit dem Ziel, ein Instrument zu schaffen, das noch besser abwägen lässt, wo und wie Dinge geheimgehalten werden können, müssen, und wo sie freigegeben werden können. Einerseits will man damit die Voraussetzungen für das Stimm- und Wahlrecht, für die freie Meinungsbildung in unserem Staat sichern, erleichtern, und andererseits will man das tatsächlich Geheimhaltungsbedürftige effektiver schützen als bisher. In diesem Zusammenhang stellen sich Fragen des Persönlichkeitsschutzes, stellen sich Fragen der inneren und äusseren Sicherheit des Bundes. Es wäre aus der Sicht der Regierung oder des Parlamentes völlig falsch, so zu tun, als ob wir in diesem freien Staat auf solche Schutznormen verzichten könnten. Unter den Massnahmen, die in diesem Zusammenhang von Bedeutung sind, figuriert einmal die Stärkung der Informationstätigkeit schlechthin. Es wurde auch vom Verband der Bundeshausjournalisten an den Bundesrat herangetragen, dass wieder vermehrt und offener informiert werden sollte. Und es fanden in diesem Zusammenhang fruchtbare Besprechungen zwischen Bundesrat und Bundeshausjournalisten statt. Sie erkennen aus der Praxis im Bundesrat - der Vizekanzler für Information informiert im Auftrag des Bundesrates nach jeder Sitzung unseres Rates -, dass man hier laufend überdenkt, wie man durch umfassende Information dem Bürger das Teilhaben am Staat erleichtern kann. Der Motionär verlangt eine Überprüfung des gesamten Geheimhaltungsrechtes. Dabei wird, wie ich im Ständerat erklärte, eine grosse Zahl besonderer Geheimhaltungsvorschriften zu bewerten sein. Ausdiskutiert wurde auch in Ihrer Kommission die Frage der Akteneinsicht und des Auskunftsrechtes. Es sind zur Gewährleistung dieser Rechte drei Modelle bekannt, die einer näheren Prüfung bedürfen, weil sie in ihrer jetzigen Ausgestaltung auch noch nicht zur vollen Befriedigung der Parlamentarier und der Bürger, die nach Information rufen, spielen. In den Vereinigten Staaten von Amerika der «Freedom of Information Act» und - ähnlich aufgebaut - das französische Gesetz vom 17. Juli 1978, dessen erster Teil den Titel trägt: «De la liberté d'accès aux documents administratifs». Diese Gesetze wollen das gesamte Problem in einem Erlass abschliessend regeln. Die Probleme in concreto, in der Praxis, sind dadurch nicht einfach gelöst. Die Norm allein macht eben das Abwägen zwischen Freiheit und Verantwortung, das uns allen nicht erspart bleibt, nicht einfach überflüssig. Schweden seinerseits garantiert die Informationsfreiheit auf Verfassungsebene, lässt aber Ausnahmen durch Einzelgesetzgebung zu. In der Bundesrepublik Deutschland sodann besteht das Informationsrecht ausdrücklich für die Vertreter der Medien. Das Problem wird in den Pressegesetzen der Bundesländer geregelt. Unumgänglich - ich darf das zu all diesen drei Modellen hier festhalten -, auch in Zukunft - welches Modell Sie wählen, wie immer wir unser Recht ausgestalten — ist und bleibt ein Abwägungsprozess zwischen den Informationsinteressen einerseits und den Geheimhaltungsinteressen andererseits. Die Expertenkommission für eine Mediengesamtkonzeption wird nicht zuletzt aus diesen Gründen vorschlagen, es sei dafür ein besonderes Verfahren einzurichten, das Gewähr

bietet, dass der richtige Ent- scheid innert nützlicher Frist gefällt werden kann. Wenn ich das sage, verspüren Sie nicht nur die Absicht, sondern die Arbeit des Bundesrates im Hinblick auf eine Verbesserung des heutigen Zustandes. Dabei bitte ich aber, aus dieser Arbeit nicht zu schliessen, wir hätten heute Zustände, die jeder Beschreibung spotteten. Denn mit Blick auf unsere freiheitliche Ordnung, die auch für das Wirken der Medien- schaffenden viele Freiheiten garantiert, wage ich zu sagen, dass wir zwar den Fortschritt suchen, dass wir uns aber nicht über alles beklagen wollen, was wir in diesem Zusam- menhang heute praktizieren. Punkt 2 der Motion: Artikel 293 StGB ist angesprochen. Sie hörten auch heute vom Herrn Kommissionspräsidenten, von Madame Aubry und anderen Interveniente^ dass diese Bestimmung der Kommission Anlass zu vielen Gesprächen gab. Die «Veröffentlichung amtlich geheimer Verhandlun- gen» steht zur Diskussion. Der Bundesrat nimmt auch die- sen Punkt der Motion an. Als störend hat sich in der Praxis in diesem Zusammenhang gezeigt, dass dort Schwierigkei- ten entstehen, wo die Weitergabe von Mitteilungen, für die kein materielles Geheimhaltungsbedürfnis besteht, bestraft werden kann. An diesem Punkt werden die Revisionsüber- legungen einsetzen. Sie kennen die jüngsten Fälle aus unserem Staat. Zum Beispiel die Informationen über nach- richtendienstliche Fragen, die auch zu einer Strafklage gegen einen Journalisten dieses Hauses führten, dem vor- sätzliche landesverräterische Verletzung militärischer.

4. März 1982 229 Motion des Ständerates Geheimnisse vorgehalten wurde, und der nach Abschluss des Verfahrens in einem dieser Punkte wegen fahrlässiger Begehung des Deliktes verurteilt wurde, wobei im Zusam- menhang mit dem Urteil auf achtenswerte Beweggründe hinzuweisen war. Ein rechtliches Problem, das sich hier stellt, ohne dass es im Grunde genommen von der Motion Binder aufgenom- men wurde oder in direktem Zusammenhang mit dieser Motion steht, liegt in der Abgrenzung zwischen Artikel 86 und Artikel 106 des Militärstrafgesetzbuches. Drei Ansich- ten werden vertreten: Eine erste: Es komme in solchen Fällen auf den Adressa- tenkreis an. Artikel 86 spricht sich über die «Öffentlichkeit» aus, Artikel 106 über «Unbefugte». Eine zweite Ansicht: Es bestehe eine Gesetzeskonkurrenz der Spezialität. Also, wenn Artikel 86 anwendbar sei, dann falle Artikel 106 ausser Betracht. Eine dritte Ansicht: Es komme auf die landesverräterische Gesinnung an. Das Gericht folgte im erwähnten Falle der zweiten Lösungsmöglichkeit, die ich aufgezeigt habe: es bestehe Gesetzeskonkurrenz der Spezialität. Wenn Arti- kel 86 anwendbar ist, falle Artikel 106 weg. Nur so ist erklär- lich, dass eben das Fehlen landesverräterischer Gesinnung zu den vorerwähnten Resultaten führte. Das Gesetz wurde 1979 revidiert. Eine Überprüfung kann trotz der kurzen Zeit, die seither verstrichen ist, vorgenom- men werden, zum Beispiel in dem Sinne, dass man sich an den Verratstatbestand im zivilen Strafgesetzbuch, den diplomatischen Landesverrat, erinnert, wo nur materielle Geheimnisse angesprochen werden. Ich möchte aber damit die künftige Ausgestaltung heute in keiner Weise präjudi- ziert haben. Im Zusammenhang mit der Motion Binder ist auf folgenden Punkt hinzuweisen: Die beiden Artikel des Militärstrafgesetzbuches, die ich erwähnt habe, umschreiben den Geheimbereich als Tatsa- chen, als Akten, die «mit Rücksicht auf die Landesverteidi- gung geheimgehalten werden». Vorausgesetzt wird also ganz bewusst ein bloss faktisches Geheimhalten der Tatsa- chen aus einem bestimmten Bereich (Schutzgedanke). Die Formulierung «mit Rücksicht auf» erlaubt in Grenzfällen wahrscheinlich auch die Geheimhaltung von Tatsachen, die ihrer Natur nach nicht unbedingt geheimhaltungswürdig sind, die aber im grösseren Kontext des ganzen Landesver- teidigungsproblems als schützenswert erscheinen. Inwie- weit hier eine sorgfältige Abwägung zu einer neuen Umschreibung dieser Tatbestände führen kann, wird

sich in der näheren Abklärung erweisen. Auf jeden Fall liegt hier ein Problem, das im Zusammenhang mit der Motion Binder angegangen werden kann und soll. Das hat mit dazu beigetragen, dass der Bundesrat den entsprechenden Punkt 1 der Motion und hier nun den Punkt 2 übernimmt. Obwohl vieles kritisiert worden ist, sind Lösungsvorschläge bisher kaum diskutiert worden. Ich könnte mir vorstellen, dass eine Möglichkeit darin bestünde, den Verratstatbestand ganz klar auf materielle Geheimnisverletzungen einzugrenzen. Noch einmal verweise ich auf Artikel 267 StGB, wo Sie unter «diplomatischer Landesverrat» beispielsweise die Formulierung finden: «Ein Geheimnis, dessen Bewahrung zum Wohle der Eidgenossenschaft geboten ist.» Dort wird so operiert. Aber ich füge sofort bei: Auch das zivile Gesetz kennt den in der Presse häufig kritisierten fahrlässigen Verrat. Es ist also nicht so einfach, hier über mögliche Neuerungen einen Konsens zu finden. Das Abwägen bleibt Ihnen als Gesetzgeber ebensowenig erspart wie uns, weil wir ja den Staat als Gemeinschaft aller auch schützen wollen. Soviel zu diesem zweiten Punkt. Ich wiederhole: Wir sind an der Arbeit, das Problem verdient eine sorgfältige und zielgerichtete Beratung. Über die Ergebnisse werden Sie entsprechend informiert. Punkt 3 der Motion: «Persönlichkeitsschutz - Gegendarstellung». Auch diesen Punkt kann ich im Auftrage des Bundesrates übernehmen, wobei ich Ihnen hier erkläre, dass die Botschaft zur Revision des Zivilgesetzbuches, Persönlichkeitsschutz (Art. 28), praktisch fertiggestellt ist. Sie enthält und sie erfüllt die Forderung nach Einführung eines Gegendarstellungsrechtes. Ich verzichte aus Zeitgründen darauf, jetzt die entsprechenden Bestimmungen vorzutragen, mache aber schon jetzt auf diese Vorlage aufmerksam. Sie werden bei der Behandlung des modern konzipierten Persönlichkeitsschutzes Gelegenheit haben, diese Frage einlässlich auszudiskutieren. Für mich ist es beglückend, dass das Persönlichkeitsrecht rasch behandelt werden kann, weil ja der freie, der eigenverantwortliche Mensch, der auch gegenüber den Mitmenschen Gemeinschaftsverantwortung übernimmt, damit in der Rechtsordnung noch besser zum Zuge kommt als dies bisher geschehen ist. Nun zum Punkt 1 des Postulates des Ständerates: Rechtfertigungsgrund bei Verstoss gegen das Amtsgeheimnis. Die Motion wollte den aussergesetzlichen Rechtfertigungsgrund der «Wahrnehmung eines überwiegenden öffentlichen Interesses» in Artikel 320 StGB «Amtsgeheimnis» aufnehmen. Dieser Rechtfertigungsgrund ist in Doktrin und Praxis anerkannt. Eine formelle Verankerung im StGB ist deshalb zumindest nicht dringlich. Sie müsste auch hier im allgemeinen Teil des Strafgesetzes erfolgen und nicht nur für den Artikel 320 gelten. In diesem Zusammenhang habe ich aber bereits im Ständerat erklärt, dass es natürlich nicht so einfach sei, diesen in der Strafrechtswissenschaft und auch in der Judikatur anerkannten Grundsatz in Einzelfällen zur Anwendung zu bringen. Auch dort wird es zu diesem Abwägen kommen, das wir weder uns noch dem Richter ersparen können, wenn wir den Geheimnisschutz nicht so weit so minimisieren wollen, dass am Schluss fast nichts von ihm übrig bleibt. Das Bundesgericht - ich verweise auf Band 94 IV Seite 70 - hat das Problem solcher Notfälle bejaht und auch die Wahrnehmung überwiegender öffentlicher Interessen als Rechtfertigungsgrund akzeptiert. Dabei wurde aber beigefügt, es sei Voraussetzung dass sich der Täter in einer eigentlichen Zwangslage befinde. Die Flucht in die Öffentlichkeit könne ihm nicht zugestanden werden, solange er nicht mit allen ihm zur Verfügung stehenden gesetzlichen, insbesondere auch dienstlichen Mitteln versucht habe, gegen Missstände anzukämpfen, die er in seiner Stellung wahrgenommen haben will. Mit anderen Worten muss der Geheimnisbruch in einer konkreten Ausnahmesituation ein verhältnismässiges Mittel zur Beseitigung der Notlage sein. Daran werden wir uns alle

erinnern, wenn wir den Versuch der Normierung eines anerkannten, ungeschriebenen Rechtsatzes wagen wollen. Und noch einmal füge ich bei: es würde dem Bundesrat problematisch erscheinen, den allgemeinen Rechtfertigungsgrund im Zusammenhang mit einem einzigen speziellen Tatbestand zu verankern, weil die Frage offen bliebe, welche Auswirkungen dies für andere Delikte hätte, bei denen in vergleichbaren Zwangslagen Rechtsbrüche geschehen können. Deshalb das Überdenken, ob man hierfür nicht den allgemeinen Teil wählen sollte, um den Gedanken aufzunehmen. Soviel zu diesem Rechtfertigungsgrund. Ich bin dankbar, dass uns die Auftragserteilung in Form des Postulats eine ruhige, in einen grösseren Kontext gestellte Lagebeurteilung erlaubt. Nun: besonders umstritten und auch heute noch einmal hervorgehoben ist die Frage des Zeugnisverweigerungsrechts. Vom Postulat habe ich bereits im Ständerat zustimmend Kenntnis genommen, und ich bin froh, dass Ihre Kommissin nach langer Diskussion offensichtlich dem Bundesrat auch diesen Auftrag nicht in der strafferen Form der Motion, sondern als Postulat zur Prüfung übergibt. Es stehen in diesem Zusammenhang auch Verfassungsrechtsfragen im Raum, die man nicht leicht nehmen kann. Der Bund ist, wie Sie wissen, heute weder für den Erlass von Prozessrecht noch allgemein für alles, was Medienrecht bedeutet, ohne Begrenzung zuständig. Der Bund hat allerdings verschiedentlich auch Verfahrensvorschriften aufgestellt. Wenn man aber die Kompetenzaufteilung der Verfassung respektieren will, so müssen wir uns selbst an einen strengen Massstab halten. Das Argument, wonach Verfahrensrecht dann erlassen werden darf, wenn der Bund nur so die gleichmässige Durchsetzung des materiellen 30-N

Définition 1980 de l'offre des CFF 230 4 mars 1982 Rechts gewährleisten könne, ist auf das Problem des Zeugnisverweigerungsrechts deshalb nicht ohne weiteres übertragbar, weil das Schweigen des Zeugen die Rechtsfindung und die Durchsetzung des Rechts in Grenzfällen geradezu erschweren kann. Die Frage der verfassungsgerechten Lösung zwingt uns demzufolge zu zusätzlichen Abklärungen. Ich mache auch darauf aufmerksam, dass die Einführung eines Zeugnisverweigerungsrechts für Journalisten schlechthin ein rechtspolitischer Entscheid von grosser Tragweite sein wird. Die Tatsache, dass die Kantone im Strafprozessrecht - und auf das Strafprozessrecht und Strafrecht kommt es vor allem an - ein solches Recht nicht eingeführt haben, zeigt, dass eine positive Beurteilung dieser Zielvorstellung des Motionärs und Ihrer Kommission zurzeit noch nicht Allgemeingut ist. Teilweise anders ist die Situation im Zivilrecht, im Zivilprozess. Da kennt zum Beispiel der Kanton Luzern ein Zeugnisverweigerungsrecht der verantwortlichen Redaktoren. Und im Anschluss an das Verwaltungsverfahrensgesetz des Bundes findet sich eine solche Bestimmung auch in neuen kantonalen Erlassen. International liegen die Dinge ähnlich. Die Bundesrepublik Deutschland kennt ein umfassendes Zeugnisverweigerungsrecht, das, wie wir bisher feststellten, offenbar keine gravierenden Nachteile hat. Österreich hat seit kurzem eine ähnliche Regelung eingeführt. Auf der anderen Seite wurde zum Beispiel in den Vereinigten Staaten, einem Land, dessen Auslegung der Pressefreiheit sicher positiv gewürdigt werden kann, ein verfassungsrechtliches Privileg für einen Reporter nicht anerkannt, und das scheint zurzeit geltende Praxis zu sein. - Ich erinnere in diesem Zusammenhang an die Sache Farber/«New York Times». Sie sehen, dass auch hier verschiedene Probleme sorgfältig ausgelotet werden müssen. Die Initiative Bäumlin strebt übrigens dasselbe Ziel an, allerdings ausschliesslich im Bereich des strafrechtlichen Geheimnisschutzes. Insofern sind Initiative und Motion, um die wir hier ringen, geradezu aufeinander abgestimmt. Die Kommission des Nationalrates zur Behandlung der Initiative Bäumlin will ja, wie Sie wissen, ihrerseits das Geschäft erst in

Kenntnis der Mediengesamt- konzeption weiterbehandeln. Es geht also Ihrer Kommis- sion ähnlich wie dem Bundesrat, der über alle Tatbestands- und Rechtsunterlagen verfügen will, bevor er dem Parla- ment einen Entscheid beantragt. Ich darf auch darauf hin- weisen, dass der Nationalrat mit der Initiative Bäumlin das Instrument hat, um den Problemkreis aus der Sicht des Par- laments weiter zu behandeln, auch wenn wir hier diesen Punkt bloss als Postulat entgegennehmen. Sie spüren aus der Antwort zu diesem Punkt, dass der Bun- desrat vor dieser schwierigen Frage keineswegs kneift. Wir werden im Bericht zur Mediengesamtkonzeption Unterla- gen - auch verfassungsrechtlicher Art - miteinbringen, und wir werden dannzumal Verfassungs- und Gesetzes- lösungen ausformulieren können. Ich muss mir aber die Art und Weise, wie das geschehen kann - um allen Interessen zu dienen und damit dem Staat als Ganzes -, vorbehalten. Gewisse Dinge sind noch nicht ganz reif. Ich bin dankbar, dass ich in diesem Zusammenhang die Hauptpunkte, um die es dem Motionär geht, hier in erwei- terter Form und auch mit Hinweisen auf das, was wir bisher schon in die Wege geleitet haben, noch einmal sichtbar machen konnte. Arbeitsmethodisch - und hier teile ich die Meinung von Herrn Bäumlin nicht - drängt es sich sicher auf, dass wir Ihnen Vorschläge erst in Kenntnis aller Unter- lagen unterbreiten. Dies drängt sich auch aus «betriebswirt- schaftlichen» Gründen auf. Sie verlangen ja als Oberauf- sichtsbehörde mit Recht, dass wir «betriebswirtschaftlich» sinnvoll arbeiten, ähnlich wie man das ja auch in Ihren Unternehmungen zu tun hat. Fazit: Es ist hier ein Problemkreis von grossier staatspoliti- scher Tragweite angesprochen. Wir werden Lösungen fin- den, gemeinsam mit Ihnen, die Fortschritte ermöglichen. Noch einmal rufe ich Ihnen in Erinnerung, dass auch die hier verlangte grössere Freiheit gepaart bleiben wird mit noch grösserer Verantwortung der handelnden Personen. Vizepräsident: Der Bundesrat ist bereit, die Motion entge- genzunehmen. Wird die Motion aus der Mitte des Rates bekämpft? Das ist nicht der Fall. Die Motion ist angenom- men. Überwiesen - Transmis #ST# 79.062 SBB. Leistungsauftrag 1980 Définition 1980 de l'offre des CFF Siehe Jahrgang 1981 Seite 1186 - Voir année 1981 page 1186 Beschluss des Ständerates vom 27. Januar 1982 Décision du Conseil des Etats du 27 Janvier 1982 Differenzen - Divergences B Bundesbeschluss über den Leistungsauftrag 1982 an die Schweizerischen Bundesbahnen und über die Abgeltung ihrer gemeinwirtschaftlichen Leistungen Arrêté fédéral concernant le contrat d'entreprise 1982 des Chemins de fer fédéraux et l'indemnisation de leurs pres- tations de service public non rentables. Art. 1 Abs. 2, 2, 3 Abs.3 Antrag der Kommission Zustimmung zum Beschluss des Ständerates Art. 1 al. 1, 2, 3 al. 3 Proposition de la commission Adhérer à la décision du Conseil des Etats Bremi, Berichterstatter: Im Abschnitt A, beim Bundesge- setz über die Schweizerischen Bundesbahnen, ist keine Differenz entstanden. Es sind deshalb auch keine weiteren Bemerkungen nötig. Differenzen sind ausschliesslich entstanden im Abschnitt B, beim Bundesbeschluss über den Leistungsauftrag 82. In Artikel 1 ist eine unseres Erachtens kleine redaktionelle Änderung vorgenommen worden. Wir stimmen ihr zu und haben dazu keine weiteren Bemerkungen. M. Loetscher, rapporteur: En ce qui concerne les diver- gences qui nous opposent à la commission et au Conseil des Etats, certaines sont d'ordre purement rédactionnel. C'est ce qui concerne l'article 1« r de l'arrêté B. Votre com- mission avait déterminé cet article de la façon suivante: «Ils ne fournissent des prestations de services publics que si le contrat d'entreprise», alors que le Conseil des Etats dit sim- plement: «Ils fournissent des prestations de services publics si le contrat d'entreprise». La modification est donc purement rédactionnelle. La commission se rallie à la pro- position du Conseil des Etats. Angenommen - Adopté Art. 4 Antrag der Kommission Mehrheit Festhalten

Schweizerisches Bundesarchiv, Digitale Amtsdruckschriften Archives fédérales suisses, Publications officielles numérisées Archivio federale svizzero, Pubblicazioni ufficiali digitali Motion des Ständerates (Binder) Informanten und Journalisten. Rechtsstellung Motion du Conseil des Etats (Binder) Informateurs et journalistes. Statut juridique In Amtliches Bulletin der Bundesversammlung Dans Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale In Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale Jahr 1982 Année Anno Band II Volume Volume Session Frühjahrssession Session Session de printemps Sessione Sessione primaverile Rat Nationalrat Conseil Conseil national Consiglio Consiglio nazionale Sitzung 04 Séance Seduta Geschäftsnummer 80.544 Numéro d'objet Numero dell'oggetto Datum 04.03.1982 - 08:00 Date Data Seite 222-230 Page Pagina Ref. No 20 010 301 Dieses Dokument wurde digitalisiert durch den Dienst für das Amtliche Bulletin der Bundesversammlung. Ce document a été numérisé par le Service du Bulletin officiel de l'Assemblée fédérale. Questo documento è stato digitalizzato dal Servizio del Bollettino ufficiale dell'Assemblea federale.

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.