

Für eine andere Globalisierung

Andrea F. G. Raschèr

Dr. iur., Leiter Recht und Internationales im Bundesamt für Kultur, Bern

Kultur lebt von kleinräumigen sprachlichen und regionalen Besonderheiten. Der kulturelle Reichtum eines Landes spiegelt sich in der Vielfalt ebenso wie in der Universalität seiner Ausdrucksformen und Inhalte wieder. Bewahrung von Tradition und Austausch mit anderen Kulturen stehen in einem spannungsvollen Gegensatz. Umso grösser ist daher die Gefahr, dass im Zuge der Globalisierung und Liberalisierung der Märkte gewisse Kulturen bedrängt werden.

Als die Welthandelsorganisation WTO eine umfassende Öffnung des Handels einleitete, gingen die Anliegen der Kultur vergessen. In der Theorie bringt die Öffnung dem Kulturmarkt verschiedene Vorteile: Wirtschaftsschwache Staaten können ihre Kulturprodukte in den Markt geben und sie damit ausserhalb ihrer Grenzen bekannt machen, Ländern mit einer starken kulturellen Industrie eröffnen sich neue Märkte. Die Vermischung und das gegenseitige «auf sich zugehen» bringen für beide Seiten viele Vorteile. In der Praxis beobachtet man allerdings einen sehr einseitigen «Austausch» zwischen Ländern mit einer starken kulturellen Industrie und den übrigen Ländern. Die Konsequenzen sind absehbar: Verflachung und Homogenisierung der Kultur, Verlust kulturellen Ausdrucks, der nicht unmittelbar rentabel ist oder für den der Markt zu klein ist. Im Übrigen sind die Gesetze des Marktes an sich kein Garant für Qualität. Gefahr droht also von zwei Seiten: zum einen die Bedrohung regionaler Kulturen, zum anderen der unzureichende Zugang zu einem Grossteil fremder Kulturen.

Kulturelle Vielfalt oder Freihandel?

Im internationalen Zusammenhang finden sich grob gesagt zwei Haltungen zur Frage der kulturellen Vielfalt: Für einige Staaten sind kulturelle Produkte und Dienstleistungen ganz normale Handelswaren und sol-

len deshalb den Gesetzen des internationalen Marktes unterworfen sein. Die USA vertreten diese Auffassung (Stichwort: Hollywood). Sie verlangen, dass der Handel mit solchen Gütern gemäss den WTO-Prinzipien ohne Schranken liberalisiert wird – sie befürchten, dass mit neuen rechtlichen Instrumenten die Eingriffe des Staates in Kulturfragen verstärkt werden. Nach Ansicht anderer Länder haben kulturelle Produkte und Dienstleistungen eine besondere Wesensart. Sie sind insofern nicht mit materiellen Gütern im klassischen Sinn gleichzusetzen, als sie sich nur beschränkt ersetzen lassen. Deshalb sollen sie nicht dem freien Markt ausgesetzt werden, sondern einem besonderen Regime unterworfen sein (Produktionsbeihilfen, Subventionen, Quotenregelung, Unterstützung bei der Verbreitung und Vermittlung etc.). Die meisten europäischen Länder und die Schweiz beschreiten diesen Weg mit Erfolg.

Wie können diese beiden Haltungen miteinander vereinbart werden? Die UNESCO hat auf Antrag ihrer Mitgliedstaaten den normativen Weg beschritten. Nach intensiven Verhandlungen wurde am 20. Oktober 2005 die UNESCO-Konvention zum Schutz und zur Förderung der Vielfalt kultureller Ausdrucksformen mit 148 zu 2 Stimmen verabschiedet – gegen den Widerstand der USA und Israels.

Die neue UNESCO-Konvention

Eine detaillierte Darstellung der Konvention würde an dieser Stelle zu weit führen. Deshalb hier nur kurz einige Kernpunkte: Die Konvention anerkennt, dass kulturelle Güter eine doppelten Rolle haben, einerseits als Wert- und Sinnträger und andererseits als kommerzielle Objekte. Die Konvention statuiert auch klar das souveräne Recht der Staaten, Massnahmen zur Förderung der Vielfalt in ihrem Gebiet zu ergreifen – dieser Grundsatz ist deshalb bedeutsam, weil kulturpolitische Massnahmen als

Résumé: *Lorsque l'OMC a commencé à ouvrir le commerce, elle ne s'est pas souciée des intérêts de la culture. Celle-ci est ainsi menacée par une certaine homogénéisation. La Convention de l'UNESCO sur la diversité culturelle a été adoptée le 20 octobre 2005 par 148 voix contre 2. De manière semblable que pour la biodiversité, la Convention donne un cadre de droit international qu'il conviendra de prendre en compte à l'avenir dans l'établissement de la politique culturelle au niveau international. Avec l'adoption de la Convention, un signal clair a été envoyé et une première étape importante a été franchie. Elle doit maintenant être ratifiée par au moins trente pays pour entrer en vigueur. Pour un petit pays comme la Suisse, l'entrée en vigueur de la Convention est cruciale, car ce n'est que par ce biais que nous pourrons défendre le droit de nos propres images et histoires dans le cadre de futures discussions politico-économiques.*

Zusammenfassung: Als die WTO eine Öffnung des Handels einleitete, gingen die Anliegen der Kultur vergessen. Es droht eine Verflachung und Homogenisierung der Kultur. Die UNESCO-Konvention zur kulturellen Vielfalt wurde am 20. Oktober 2005 mit 148 zu 2 Stimmen verabschiedet. Ähnlich wie im Bereich der Biodiversität gibt die UNESCO-Konvention den völkerrechtlichen Rahmen vor, in welchem in Zukunft im Bereich der Kulturpolitik auf internationaler Ebene gedacht und gehandelt werden muss. Mit der Verabschiedung der Konvention wurde ein klares Signal gesandt und ein wichtiger erster Schritt getan. Damit sie in Kraft tritt, muss sie von mindestens 30 Staaten ratifiziert werden. Gerade für ein kleines Land wie die Schweiz ist die Inkraftsetzung der Konvention zentral, denn nur so können wir unser Recht auf unsere eigenen Geschichten und Bilder im Rahmen künftiger handelspolitischer Diskussionen verteidigen.

handelspolitisch unerwünschte Hemmnisse und Diskriminierungen im Rahmen der WTO eingestuft werden könnten. Weiter wurde (dank eines gemeinsamen Antrags der Schweiz und der EU) das Prinzip des Medienpluralismus und des öffentlich-rechtlichen Rundfunks angenommen. Schliesslich wurde die zentrale Rolle der Zivilgesellschaft (NGO's, Medien, usw.) im Rahmen von Schutz und Förderung der kulturellen Vielfalt ausdrücklich bestätigt.

Der unterschiedliche Ansatz verschiedener Staaten, bei Kulturgütern eher kommerzielle oder kulturelle Aspekte in den Vordergrund stellen, trat deutlich zutage bei der Frage, welchen Stellenwert diese beabsichtigte UNESCO-Konvention gegenüber andern bestehenden oder künftigen internationalen Abkommen haben soll. Die UNESCO arbeitete deshalb anfänglich mit zwei Optionen, um beide Seiten zufrieden zu stellen – die eine Option sah eine Unterordnung, die andere ein Primat der UNESCO-Konvention vor. Im Laufe der Verhandlungen zeigte sich indes, dass eine dritte Option benötigt wurde. Die Schweiz und die EU brachten dazu Vorschläge ein. Aus diesen wurde der jetzige Artikel 20 gegossen. Dieser besagt, dass einerseits vertragliche Verpflichtungen einzuhalten sind und andererseits dass sich internationale Instrumente gegenseitig zu stützen haben und zueinander komplementär sein sollen.

Mit der Verabschiedung der Konvention wurde ein klares Signal gesetzt. Die Konvention gibt den völkerrechtlichen Rahmen vor, in welchem in Zukunft gedacht und gehandelt werden muss: Während es im Bereich des Umweltschutzes (Konvention zur Biodiversität) bereits international verbindliche Normen gibt, fehlten solche im Bereich der Kulturpolitik auf internationaler Ebene bis vor kurzen. Darin bestand der politische Nachholbedarf, der mit der Konvention gedeckt wurde. Mit der Konvention tritt die Kultur aus einem juristi-

schen Vakuum und findet endlich Eingang in das internationale Recht. Die Konvention anerkennt die offenkundige Besonderheit von kulturellen Gütern und Dienstleistungen als Träger von Sinn, Wertvorstellungen und Identitäten. Indem das Prinzip der kulturellen Vielfalt auf die gleiche Ebene wie das Prinzip des Freihandels gehoben wird, kann ein Dialog zwischen Kultur und Wirtschaft entstehen.

Vor dem Hintergrund der zunehmenden handelspolitischen Liberalisierung und Globalisierung wird die UNESCO-Konvention eine für die Kultur zentrale Rolle spielen. Das GATS (General Agreement on Trade in Services), das den grenzüberschreitenden Handel mit Dienstleistungen regelt, hat deren fortschreitende Liberalisierung zum Ziel. Kunst und Kultur sind davon ebenso wie andere Bereiche betroffen. A priori könnte durch das GATS die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, der Theater, Bibliotheken und Opernhäuser sowie die übrige Kulturförderung unter dem Gesichtspunkt des Wettbewerbs in Frage gestellt werden. Für die Schweiz ist die kulturelle Vielfalt von höchster Bedeutung: Sie ist Teil unseres Staatsverständnisses, unsere Willensnation basiert darauf. Nicht umsonst nennt sie unsere Verfassung an nicht weniger als sieben Stellen. Der föderalistische Staatsaufbau verpflichtet den Bund, die kulturelle Vielfalt zu stärken sowie die Verständigung unter den Sprach- und Kulturgemeinschaften zu fördern.

Mit der Verabschiedung der Konvention ist ein erster Schritt getan. Damit sie in Kraft tritt, muss sie von mindestens 30 Staaten ratifiziert werden. Gerade für ein kleines Land wie die Schweiz ist die Inkraftsetzung der Konvention zentral, denn nur so können wir unser Recht auf unsere eigenen Geschichten und Bilder im Rahmen künftiger handelspolitischer Diskussionen verteidigen. ■

Vidéos à la demande: la nouvelle loi sur la radio et la télévision est-elle déjà dépassée?

Nicolas Capt

Lic. en droit, diplôme d'études approfondies en droit, criminalité et sécurité des nouvelles technologies, Rolle

A l'heure où les Chambres fédérales s'essaient au jeu ardu de l'élimination des divergences, il est permis de se demander si la loi en passe d'être votée répond véritablement aux besoins de la société de l'information. En l'état, on peut douter de la pertinence de la future loi s'agissant de la régulation de certains produits audiovisuels interactifs tels que la vidéo à la demande.

Le Message du Conseil fédéral du 18 décembre 2002 explique que «l'évolution technique remet (...) en cause les méthodes de régulation», que «la loi en vigueur ne permet pas de maîtriser les conséquences des bouleversements en cours» et qu'«elle n'offre pas de solutions à de nouveaux phénomènes tels la numérisation et la convergence croissante de la radiodiffusion et des télécommunications». En bref, il s'ingénie à expliquer pour quelles raisons la loi actuelle est désuète et ne permet plus de faire face au développement des nouvelles technologies. Prudent, le Conseil fédéral affirme toutefois «qu'à vues humaines, les radios et les télévisions – assorties éventuellement de services complémentaires – resteront les médias dominants et conserveront leur rôle influent dans la société et la démocratie». Avec le recul, on peut en douter. Il faut toutefois rappeler, à décharge pour l'exécutif fédéral, que la situation technologique au moment de la rédaction du Message n'avait pas de commune mesure avec celle d'aujourd'hui: les vidéos à la demande disponibles sur internet ont en effet connu un développement fulgurant, tant sur la plan quantitatif que qualitatif. Le nombre d'utilisateurs de ces services a, lui aussi, connu une progression extraordinaire. La gestion de l'imprévisible demeurant une tâche hasardeuse, il faut se garder de jouer les redresseur de torts.

Ce qui est en revanche déroutant, c'est que le champ d'application de la future loi, disposition centrale s'il en est, n'ait donné lieu à aucune discussion au Parlement. Polarisées sur les questions de redevance, de surveillance et de réglementation publicitaire, les Chambres ont omis de se poser la question fondamentale de savoir ce qu'était la télévision. Pas de trace, en effet, d'une telle réflexion de fond. Peut-être a-t-elle été menée dans la pénombre des séances de Commission, mais rien n'est moins sûr. De toute façon, pareille question méritait un débat public. L'article 2 du projet LRTV, consacré aux définitions légales, ne prend ainsi pas le risque de définir la télévision. L'omission peut paraître volontaire. D'aucuns la trouveront même souhaitable, arguant d'une prétendue souplesse législative permettant de faire face à des développements technologiques imprévisibles. Effectivement, la télévision est actuellement en phase de profonde mutation. Plus que jamais omniprésente, elle est aussi devenue insaisissable. Autrefois confondue avec son récepteur, elle est aujourd'hui affranchie de son mode de réception et peut être ainsi reçue sur un ordinateur, un téléphone portable ou encore un téléviseur classique. Seulement, et des études tendent à le confirmer, le pouvoir de l'image, lui, est resté. Et ce n'est pas parce qu'un contenu est visionné sur le téléphone portable ou l'ordinateur qu'il a moins d'influence sur le spectateur.

Un silence troublant

Tous les grands diffuseurs offrent actuellement sur leur site internet la possibilité de visionner des contenus vidéo. La grande majorité des produits vidéo offerts actuellement le sont à la demande. Le mode de distribution le plus répandu à l'heure actuelle

Zusammenfassung: *Zur Zeit läuft das Differenzbereinigungsverfahren der Eidgenössischen Räte für das Radio- und Fernsehgesetz. Man kann sich fragen, ob das neue Gesetz die neuen Technologien der Informationsgesellschaft überhaupt reflektiert. Das Beispiel des «Video on Demand» mag dies verdeutlichen. Das neue Gesetz reguliert dieses prosperierende Dienstleistung nicht adäquat. Die Lehren aus der Konvergenz der Technik und der Dienste wurden nicht wirklich gezogen und es ist absehbar, dass das neue Gesetz schon bald mehr Probleme erzeugt als es lösen sollte. Retten können die Misere nur noch die künftige Verordnung oder ein Mechanismus der Selbstregulierung.*

Résumé: *A l'heure où les Chambres fédérales s'essaient au jeu ardu de l'élimination des divergences, il est permis de s'interroger sur l'adéquation de la future loi fédérale sur la radio et la télévision à certaines technologies relevant de la société de l'information. L'exemple de la vidéo à la demande est patent: la nouvelle loi ne propose pas vraiment de régime cohérent s'agissant de la régulation de ce type de produits pourtant en pleine expansion. Ne tirant pas véritablement les leçons de la convergence, la future loi cristallise dans ce domaine un régime obsolète qui risque fort de poser problème dans un avenir pas si lointain. Restent, en guise de leurs d'espoir, la future ordonnance et le mécanisme de l'autorégulation.*

est celui de la monodiffusion. Il correspond à une distribution «point à point» du contenu audiovisuel. Cela signifie que chaque utilisateur reçoit un flux vidéo qui lui est propre à chaque sollicitation de sa part. A l'heure actuelle, ce type de contenu n'est pas soumis à la loi, faute de remplir le critère de la fixation du moment de la diffusion par le diffuseur. Solidement ancrée sur la notion de programme et excluant de son champ d'application toutes diffusions dont le moment ne serait pas fixé unilatéralement par le diffuseur, la future loi consacre un système dominé par l'insécurité juridique. Introduisant certains critères intéressants comme la radiodiffusion mineure (soit la diffusion d'un contenu qui répond aux critères formels d'un programme mais qu'il serait déplacé de soumettre au droit de la radiodiffusion parce qu'il est dépourvu de tout effet de masse et de tout pouvoir de suggestion, comme par ex. une webcam dirigée sur un aquarium), la nouvelle loi ne parvient toutefois pas à établir un régime juridique cohérent, l'approche choisie demeurant trop parcellaire.

S'il n'est pas en soi inutile d'envisager le sort des contenus à portée journalistique réduite, il est en revanche troublant que la loi occulte la qualification juridique qu'elle entend donner à la vidéo à la demande... Que le Conseil fédéral explique dans son Message que de tels contenus ne se trouveront pas dans une zone de non-droit et que les dispositions civiles et pénales pertinentes s'appliqueront n'y change rien. Le bien juridique protégé par la LRTV, la libre formation de l'opinion, n'est pas le même que dans les dispositions juridiques applicables en matière civile et pénale.

Le champ d'application de la future loi n'est certes pas tout à fait identique à celui de la loi actuelle: la nouvelle réglementation abandonne la catégorie des «productions et informations présentées de manière similaire à des programmes de radio et de télévision». Le Message explique que ce rétrécissement de compétence n'aura que peu de conséquences pratiques, hormis

pour le télétexte. C'est oublier que cela empêchera aussi toutes velléités interprétatives visant à inclure les vidéos à la demande dans la catégorie des «productions et informations présentées de manière similaire à des programmes de radio et de télévision» que connaît le droit actuel. A titre d'exemple, une émission diffusée sur la TSR sera dans un premier temps soumise à la loi puis cessera de l'être au moment où elle sera mise à disposition sur son site internet. Ce qui va précisément à l'encontre du principe de la convergence qui est de dire qu'avec l'évolution des technologies, le type de réseau de télécommunications cesse de conditionner l'usage que l'on peut en faire. Juridiquement, cela signifie la caducité de tous les critères basés sur le moyen d'acheminement de l'information. Or, que fait la nouvelle loi? Sous couvert d'une prétendue neutralité technologique, elle sert au contraire l'idée selon laquelle il ne faut réglementer que les émissions reçues sur le téléviseur.

Des risques réels

La question peut paraître théorique lorsqu'il s'agit d'une émission diffusée à la télévision, puis ensuite mise à disposition à la demande sur internet. Elle l'est en revanche moins si l'on imagine une émission d'information polémique qu'un diffuseur déciderait d'offrir uniquement sur son site internet et à la demande. Dans un tel cas, ni la LRTV actuelle, ni la future loi ne s'appliqueraient. Un diffuseur pourrait ainsi profiter de son aura pour diffuser sur son site des émissions qu'il sait ne pas être conformes au droit des programmes sans qu'aucune surveillance ne puisse être exercée. Et l'on ne parle même pas des publicités pour le tabac et l'eau-de-vie que l'on pourrait insérer au milieu d'un journal télévisé.

Reste à espérer que la future ordonnance et une certaine autorégulation du secteur permettront de cadrer quelque peu le développement de ces produits audiovisuels au statut aujourd'hui incertain... ■

De l'interdiction des «symboles extrémistes»

Philippe Ehrenström

avocat au barreau de Genève, lic. ès lettres, Genève

Lors de célébrations de la fête nationale, les milieux nationalistes s'invitent sur la clairière du Grütli pour conspuer le conseiller fédéral qui y tient discours; la charge symbolique des images qui en résultent est énorme. Les intervenants profitent du lieu, cadre de naissance supposé de la Suisse, et du moment, le 1^{er} août, pour faire passer leurs messages politiques. Cela dit, cette irruption, brutale, du symbolique dans le politique mérite-t-elle une réponse symétrique qui verrait l'autorité réprimer l'expression symbolique du politique? La question mérite d'être posée à propos du projet de modification du Code pénal élaboré par le Conseil fédéral en vue d'interdire les «symboles extrémistes et/ou racistes», projet qui soulève certaines questions dans l'état actuel de sa rédaction.

Symboles extrémistes: éléments de définition

Est de l'ordre du «symbole» ce qui représente autre chose en vertu d'une correspondance. Toutefois, le propre du symbole est de ne pas se laisser résoudre à une explication simple, à un sens univoque. Le symbole est toujours ambigu, polyvalent et protéiforme, il comporte des dimensions esthétique, poétique, voire onirique. La notion «d'extrémisme» désigne des orientations politiques rejetant les valeurs de la démocratie libérale et de l'Etat de droit. Sont ainsi «extrémistes» les mouvements, partis, idées, opinions, et comportements combattant l'Etat constitutionnel et démocratique, la séparation des pouvoirs, le système multipartite et le droit à l'opposition. Il faut également que le groupe en question, pour atteindre ses objectifs, fasse acte de violence, approuve son usage ou s'en accommode (cf. FF 2004 4701-4703). Le «symbole extrémiste» serait donc une représentation renvoyant en vertu d'une correspondance à

des orientations politiques niant l'Etat de droit démocratique et s'accommodant au moins du recours à la violence. Feraient naturellement partie de cette catégorie les symboles à caractère raciste.

L'historique de l'interdiction projetée des symboles extrémistes remonte à l'été 2000 quand la conseillère fédérale alors en charge du Département de justice et police, Ruth Metzler, chargea un groupe de travail de définir d'éventuelles propositions de modifications législatives afin de lutter contre une recrudescence supposée des actes extrémistes de droite. Il en résulta notamment la proposition de poursuivre pénalement les symboles à caractère raciste par le biais d'un nouvel art. 261 ter CP. En effet, le simple port de symboles et d'emblèmes d'extrême droite ne tombait pas sous le coup de la norme antiraciste de l'art. 261 bis dans la mesure où il ne saurait être considéré ni comme de la «propagande» au sens de l'art. 261 bis al. 3 CP ni, en l'absence de circonstances aggravantes, comme un appel à la discrimination raciale ou à la diffusion d'une idéologie au sens de l'art. 261 bis al. 2 CP.

Le Conseil fédéral intégra dès lors la proposition d'un nouvel article du Code pénal 261 ter réprimant «celui qui, publiquement, aura vanté, proposé, exposé, porté ou, de quelque autre manière rendu accessibles des symboles à caractère raciste» et «celui qui aura fabriqué, importé, entreposé ou mis en circulation des symboles à caractère raciste ou des objets munis de tels symboles» dans un projet de loi fédérale instituant des mesures contre le racisme, le hooliganisme et la propagande incitant à la violence. Parallèlement, la Commission des affaires juridiques du Conseil national présenta en mars 2005 une motion visant à l'interdiction des symboles extrémistes,

Zusammenfassung:
Der Bundesrat will mit der Einführung von Art. 261^{ter} StGB die öffentliche Verwendung von «Kennzeichen mit rassendiskriminierender Bedeutung» verbieten. Problematisch ist die Definition und die Abgrenzung dieser Kennzeichen im Hinblick auf die Mehrdeutigkeit von Symbolen im Allgemeinen. Die Lösung könnte in einem expliziten Verweis auf Symbole, die von Extremistengruppen gebraucht werden, liegen. Das würde es ermöglichen, den Anwendungsbereich der unbestrittenen Norm zu begrenzen.

Résumé. Le Conseil fédéral entend intégrer au Code pénal un nouvel article 261^{ter} visant à réprimer notamment le port et la diffusion de «symboles extrémistes». Ce projet pose d'importantes difficultés de définition et de délimitation de ce qu'il faut entendre par un «symbole extrémiste» eu égard à la nature polysémique de tout symbole. La solution pourrait consister en un renvoi explicite, dans le texte de la disposition, à des symboles faisant une référence claire à des régimes et des mouvements extrémistes. Cela permettrait de mieux circonscrire son application, si tant est que la nécessité de légiférer apparaisse manifeste.

motion largement acceptée, malgré les doutes exprimés par certains intervenants sur la délimitation du cercle des «symboles extrémistes» (BO 2005 N 165 et ss).

Pour le Conseil fédéral, l'interdiction du port d'insignes extrémistes et incitant à la violence serait intégrée à la prochaine révision du Code pénal. Mais le parlement, en raison de l'organisation de la prochaine coupe d'Europe de football en 2008 souhaite d'abord se concentrer sur le volet «hooliganisme» du projet de loi susmentionné (BO 2005 E 641).

Comment se sortir du flou artistique

Presque tous les intervenants lors des différentes étapes résumées ci-dessus ont tenu un discours qui consistait, dans un premier temps, à dire que la norme posait des problèmes sérieux de définition et de délimitation de son champ d'application pour, dans un deuxième temps, souhaiter néanmoins que le Conseil fédéral propose rapidement un texte aux Chambres. De manière intéressante, les doutes exprimés relatifs à la délimitation du cercle des «symboles extrémistes» ne recoupaient d'ailleurs pas un clivage gauche-droite au sens strict. On a craint ainsi une extension aux symboles représentatifs de la gauche non socialiste d'une part (symboles anarchistes, pacifistes, communistes, etc.) et une criminalisation de symboles de nature plus culturelle ou religieuse d'autre part. Ce flou pour le moins artistique entourant le cercle de ce qu'il faut entendre par «symboles extrémistes» n'empêcha toutefois pas les députés de renvoyer la question à plus tard, dans la mesure où un éventuel travail de définition, voire un bureau fédéral des signes extrémistes, dissiperait comme par miracle ces ambiguïtés.

Cela dit, il faut bien relever que l'idée d'une résolution ultérieure des contradictions posée par le texte du projet est une pure illusion, pour des raisons structurelles. On a vu en effet ci-dessus que la nature même du symbole est d'être polysémi-

que, ambigu, polyvalent et protéiforme. Les symboles apparaissent, évoluent, se transforment dans tous les domaines de la vie humaine. C'est aussi vrai des symboles politiques, et particulièrement de ceux que l'on rattache à des idéologies dites «extrémistes».

La situation est peut-être évidente quand le symbole renvoie clairement à un régime extrémiste passé ou présent: croix gammée, étoile rouge, croix fléchées, etc. La situation est toute autre avec des symboles plus marqués par la polysémie ou plus modernes d'usage ou de création. C'est ainsi que l'on a pu voir, au gré des circonstances, être catalogués comme extrémistes ou racistes des styles vestimentaires, des symboles religieux, voire des emblèmes nationaux ou régionaux. On voit mal dès lors comment pourrait être définie, voire conservée, une base de données des «symboles extrémistes», et comment celle-ci ne pourrait pas porter à confusion et à procès d'intention.

La solution, s'il doit y en avoir une (car la nécessité de légiférer n'apparaît pas évidente en l'état), passe très certainement par une modification rédactionnelle qui permettrait de poursuivre le but de la loi sans se plonger dans des débats de sémantique et de sémiotique; de tels débats risqueraient de renvoyer la norme définitivement au rang des déclarations d'intention si elle n'était pas appliquée, ou dans l'escouade des dispositions liberticides si elle l'était. Il s'agirait de réprimer non pas les «symboles extrémistes», mais bien, en élargissant ce que proposait le Parti socialiste suisse lors de la procédure de consultation, les «symboles extrémistes en référence claire avec un régime extrémiste ou une organisation reconnue comme telle». L'avantage serait ici de résoudre définitivement les ambiguïtés, ou la plupart d'entre elles, dans la mesure où les symboles en cause renverraient à des phénomènes connus, historiquement et sociologiquement bien définis, et non à des signes en perpétuelle mutation et à l'interprétation incertaine. ■

Behördliche Information vor Abstimmungen

Thomas Sägesser

Dr. iur., Fürsprecher, Leiter des Rechtsdienstes der Schweizerischen Bundeskanzlei, Bern

Der Bundesrat hat am 29. Juni 2005 die Botschaft über die Volksinitiative «Volksouveränität statt Behördenpropaganda» verabschiedet und sich darin in grundsätzlicher Hinsicht mit mehreren Aspekten der behördlichen Information vor Abstimmungen befasst. Im Folgenden wird zuerst auf die Informationsgrundsätze für Bundesrat und Bundesverwaltung eingegangen und sodann erläutert, weshalb die Teilnahme des Bundesrates vor Abstimmungen erforderlich ist.

Informationsgrundsätze für Bundesrat und Bundesverwaltung

Garantie der freien Willensbildung: Die Verfassung verankert den Grundsatz der freien Willensbildung ausdrücklich in Art. 34 Abs. 2. Nach der Praxis des Bundesgerichtes besteht ein Anspruch darauf, dass kein Abstimmungsergebnis anerkannt wird, das nicht den freien Willen der Stimmberechtigten zuverlässig und unverfälscht zum Ausdruck bringt. Das Ergebnis eines Urnengangs kann unter anderem durch eine unzulässige staatliche Beeinflussung der Willensbildung der Stimmberechtigten im Vorfeld von Urnengängen verfälscht werden, sei das durch eine eigentliche Propagandatätigkeit oder durch die Verletzung einzelner Informationsgrundsätze. Um dieser Gefahr rechtzeitig zu begegnen, arbeitete 1999 eine Arbeitsgruppe im Auftrag der Konferenz der Informationsdienste (KID) einen Bericht aus, der Grundsätze für die Information von Bundesrat und Bundesverwaltung vor Abstimmungen enthält.

Informationsgebote: Das Gebot der Kontinuität soll Manipulationen von Abstimmungen vermeiden, indem die Haltung von Bundesrat und Bundesverwaltung und ihre wichtigen Gründe von Anfang an offenzulegen sind und nicht erst zuletzt vor-

gebracht werden dürfen. Der Transparenzgrundsatz verbietet verdeckte behördliche Information und dient unmittelbar der Gewährleistung einer freien Willensbildung, indem die Herkunft der Information bekannt ist und daher entsprechend bewertet werden kann. Zudem bedeutet er, dass der Einsatz öffentlicher Gelder bei Abstimmungen transparent zu machen ist. Das Gebot der Sachlichkeit gewährleistet eine objektive und vollständige behördliche Information. Bundesrat und Bundesverwaltung dürfen argumentativ überzeugen, nicht aber überreden. Nach der Verhältnismässigkeit muss die Information durch den Bundesrat oder die Bundesverwaltung in ihrer Art, Intensität und Wahl der Mittel geeignet und erforderlich sein, um die freie Willensbildung der Stimmberechtigten zu ermöglichen. Bezweckt wird die Herstellung von Chancengleichheit im Abstimmungskampf.

Stellenwert der Informationsgrundsätze

Den Informationsgrundsätzen kommt eine besonders wichtige Aufgabe zu: Sie dienen als praktisch handhabbare Kriterien für die Unterscheidung zwischen zulässiger behördlicher Information und unzulässiger staatlicher Propaganda. Sind die Informationsgrundsätze eingehalten, liegt zulässige behördliche Information vor. Diese praktische Funktion der Grundsätze macht sie im Alltag sehr bedeutsam und löst die Unterscheidung zwischen Information und Propaganda von rein subjektiven Ansichten oder abstrakten Definitionen.

Der Bundesrat hat von den Informationsgrundsätzen Kenntnis genommen und dadurch ihre Wichtigkeit zum Ausdruck gebracht. Zusätzlich unterbreitete ihm die KID im Februar 2003 ein Informations- und Kommunikationsleitbild zur Kenntnis.

Résumé: Le 29 juin 2005, le Conseil fédéral a adopté le message concernant l'initiative populaire «Souveraineté du peuple sans propagande gouvernementale» (FF 2005 4139). Il se prononce de 2005 manière fondamentale sur l'admissibilité, sur les limites et sur les exigences de l'information des autorités dans le cadre de la campagne précédant les votations. Les informations officielles avant les votations ne sont pas étrangères à notre démocratie. Cependant elles doivent se tenir à certains principes, qui doivent être réglés au niveau législatif.

Zusammenfassung:
Der Bundesrat hat am 29. Juni 2005 seine Botschaft zur Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda» verabschiedet (BBl 2005 4373). Er äussert sich darin in grundsätzlicher Weise zur Zulässigkeit, den Grenzen und den Anforderungen an behördliche Information im Vorfeld von Abstimmungen. Die behördliche Information vor Abstimmungen ist unserer Demokratie nicht wesensfremd. Sie hat sich aber an gewisse Grundsätze zu halten, die auf Gesetzesebene normiert werden sollten.

Die Verankerung von Informationsgrundsätzen in Berichten und Leitbildern verleiht ihnen allerdings keinerlei normative Wirkung. Die Kenntnisnahme durch den Bundesrat hat auch keine Auswirkungen auf den Status: Bericht und Leitlinien bleiben solche der KID und damit nur auf Verwaltungsebene verankert.

Der Verzicht auf eine gesetzliche Regelung verkennt die Bedeutung der Informationsgrundsätze in unserer Abstimmungsdemokratie und entspricht auch der verfassungsrechtlichen Anforderung nicht, wonach alles Wichtige in einem Bundesgesetz zu regeln ist (Art. 164 Abs. 1 BV). Die Heraufstufung der Informationsgrundsätze auf die Gesetzesebene würde nicht nur ihre Bedeutung stärken, sondern auch die Informationsaufgaben und –rechte des Bundesrates verbindlich festlegen. Die entsprechenden Kompetenzen des Bundesrates stünden damit nicht mehr zur Disposition, sondern setzten eine Änderung über den Weg des Gesetzgebungsverfahrens voraus. Eine generell-abstrakte Verankerung der Informationsgrundsätze stärkt daher die Rolle und Funktion des Bundesrates im Vorfeld von Abstimmungen. Gleichwohl hat sich der Bundesrat gegenüber einer gesetzlichen Verankerung bislang zurückhaltend verhalten. Das Parlament ging jedoch einen Schritt weiter: Eine Motion der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (03.3179), mit welcher der Bundesrat zur Ausarbeitung eines Gesetzesentwurfes über die Informationsbefugnisse von Regierung und Verwaltung vor Abstimmungen beauftragt wurde, überwies der Nationalrat am 23. September 2003 einstimmig. Mittels einer parlamentarischer Initiative (04.463) verlangt überdies Nationalrat Burkhalter eine Ergänzung der gesetzlichen Informationsbestimmung im Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG; SR 172.010). Diese Vorstösse weisen in die richtige Richtung.

Teilnahme des Bundesrates vor Abstimmungen

Die Informationstätigkeit des Bundesrates ist keine Erscheinungsform der jüngsten Zeit, wie oft behauptet wird. Zwar dauerte der Kampf gegen das «Bundesbüchlein», wie die amtlichen Erläuterungen zu den Abstimmungsvorlagen genannt werden,

Jahrzehnte. Heute sind sie aber etabliert und werden von keiner Seite grundsätzlich in Frage gestellt – nicht einmal durch die Volksinitiative «Volkssouveränität statt Behördenpropaganda»: Diese will die amtlichen Abstimmungserläuterungen sogar auf Verfassungsebene verankern.

Das Engagement einzelner Bundesratsmitglieder hat Tradition. Legendär sind beispielsweise die Bundesräte Häberlin und Motta, die 1920 ausserordentlich engagiert für den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund eintraten.

Verändert zu früher hat sich nicht das Engagement des Bundesrates vor Abstimmungen, sondern die Form der Informationsvermittlung. Das hängt vor allem mit dem veränderten medialen Umfeld zusammen. Die Tendenz zur Personalisierung in der Berichterstattung bedeutet, dass Abstimmungsvorlagen zunehmend mit einzelnen Mitgliedern des Bundesrates verbunden werden. Abstimmungsthemen werden oft in Streitgesprächen erörtert, an denen ein Mitglied des Bundesrates teilnimmt. Die Kommerzialisierung der Medien führt dazu, dass eine kontinuierliche Information über politische Prozesse gegenüber der Unterhaltung in den Hintergrund tritt. Schliesslich bedeutet die Internationalisierung der Berichterstattung, dass eidgenössischen Themen nicht immer Priorität eingeräumt wird. Die Behörden müssen besondere Anstrengungen unternehmen, um diese Tendenz teilweise auszugleichen.

Nicht nur das mediale, auch das politische Umfeld hat sich verändert: Seit den 1970er Jahren hat das Engagement Privater vor Abstimmungen wesentlich zugenommen. Problematisch können nicht nur die Finanzierung von Abstimmungskampagnen mit hohen Beträgen sein, sondern auch der Inhalt solcher Kampagnen: Private Publikationen dürfen nicht offensichtlich unwahre oder irreführende Angaben enthalten, im Übrigen bestehen aber keine Richtlinien, die jenen für Bundesrat und Bundesverwaltung ähnlich wären. Der Bundesrat hat irreführende Informationen richtigzustellen, wie beispielsweise 1985, als die Gegner mit dem Bild eines inmitten des Ehebettes sitzenden Richters Stimmung gegen das neue Eherecht machten. ■