

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Abteilung Medien
Zukunftsstrasse 44
Postfach 252
2501 Biel

Zürich, 10. April 2018

Konzession für die SRG SSR, Entwurf vom 19. Dezember 2017 – Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum genannten Geschäft, und machen davon gern mit den folgenden Überlegungen und Anträgen Gebrauch.

Einleitende Zusammenfassung

Die Swissfilm Association befürwortet das Prinzip der Zusammenarbeitsvereinbarung, wie sie schon in der geltenden Konzession vorgesehen ist und in der Neufassung der Konzession (Art. 27) fortgeführt werden soll.

Allerdings werden im Begleitbericht zum Entwurf keine Aussagen zur praktischen Konkretisierung des Artikels gemacht. Um so mehr legen wir grossen Wert auf die Substantiierung der vorgeschlagenen Regelungen durch geeignete Vorgaben:

1. Es ist uns ein grosses Anliegen, in Art. 27 Abs.1 ausdrücklich festzuhalten, **was unter audiovisueller Industrie verstanden werden muss**. Es sind dies sowohl die filmtechnischen Betriebe und Produktionsdienstleister als auch die veranstalterunabhängigen schweizerischen Hersteller audiovisueller Produktionen, also **die Produzenten**.
2. Zugleich ist es wichtig, das in Art. 27 Abs.1 erwähnte **Auftragsvolumen zu definieren**. Eine Auslagerung von 40% ist und bleibt unser Ziel.
3. Dafür braucht es (subsidiär) handfeste **Durchsetzungsmöglichkeiten** einschliesslich der Möglichkeit für das UVEK, **auch Quoten** festzulegen (dazu schlagen wir anstelle von Artikel 27 Abs. 2 Satz 2 einen separaten Abs. 3 vor).
4. Die privilegierte Situation der SRG führt unvermeidlich zu **Wettbewerbsverzerrungen**. Die SRG sollte sich deshalb bei Marktangeboten Zurückhaltung auferlegen, um solche Verzerrungen zu vermeiden. Aus Gründen des Wettbewerbsrechts sind diesbezüglich allerdings Zusammenarbeitsvereinbarungen kein geeignetes Instrument. Dazu braucht es regulatorische Vorgaben. Bis eine entsprechende Regelung auf Gesetzesstufe erfolgt, sollte übergangsweise der Konzessionsgeber eine entsprechende **Marktregelung** vorsehen. Wir schlagen dazu einen neuen Abs. 4 zu Art. 27 vor.

5. Auch das neu vorgesehene **Innovationsmanagements** muss die audiovisuelle Industrie berücksichtigen und mit **Auftragsvergaben** einbeziehen; es darf nicht zu erneuter Internalisierung führen (dazu unser Ergänzungsvorschlag zu Artikel 27 Abs. 2 Satz 2).

Im Einzelnen:

Die Swissfilm Association ist der Branchenverband der **Auftrags- und Werbefilmproduzenten** der Schweiz. Mitglieder des Verbandes, der einen grossen Teil der audiovisuellen Produktion in der Schweiz umfasst, sind unter anderem **Auftragnehmer** für verschiedenste Arte und Formate der **Produktion von Filmen, Dokumentationen, Sendungen** und anderem Material.

Kraft ihrer dominanten, wohl marktbeherrschenden Stellung im audiovisuellen Markt ist die SRG naturgemäss ein wichtiger, die gesamte Produktionslandschaft prägender und beeinflussender Auftraggeber. Ihre **Gebührenfinanzierung** und die mit ihrem **Service-Public-Auftrag** verbundenen **Privilegien** stellen die SRG, ihre regionalen Unternehmenseinheiten und die Tochtergesellschaft TPC AG in eine **besondere Verantwortung als Marktteilnehmer und Auftraggeber** audiovisueller Produktionen. Diese Verantwortung sollte in der Konzession ihren Niederschlag finden.

Bereits die bestehende Konzession verpflichtet die SRG zur **Zusammenarbeit mit der veranstalterunabhängigen schweizerischen audiovisuellen Industrie** (Art. 17) und insbesondere zur Vergabe eines **angemessenen Anteils von Aufträgen** an diese Branche (Art. 2 Abs. 6 lit. c).

Solche Zusammenarbeitsvereinbarungen bestehen (mit Unterbrechungen) seit 2009. Sie konnten zur Klärung und Regelung gewisser Probleme im Verhältnis zwischen der marktmächtigen, privilegierten SRG und den Unternehmen am Produktionsmarkt beitragen.

Einige sehr zentrale Anliegen der Produzenten sind aber weiterhin unbefriedigend gelöst.

Die Swissfilm Association befürwortet das Prinzip dieser Zusammenarbeitsvereinbarung, wie sie die Neufassung der Konzession in Art. 27 Abs. 1 und 2 fortführt. Ihr ist aber durch geeignete Vorgaben der Konzession zu mehr Substanz zu verhelfen.

1. Begriff der veranstalterunabhängigen schweizerischen audiovisuellen Industrie

Die Konzession fasst die audiovisuelle Industrie unter einem Begriff zusammen, der eine vermeintliche Homogenität nahelegt.

Die Praxis der bisherigen Zusammenarbeit hat gezeigt, dass Unternehmen verschiedenen Profils und verschiedener Marktstufen ihre Leistungen in diesem Markt anbieten:

auf der einen Seite bezieht die SRG einzelne Leistungen und Zulieferungen von filmtechnischen Dienstleistern, Ausrüstern und ENG-Equipen. Auf der anderen Seite erteilt sie unabhängigen Produktionsunternehmen umfassende Aufträge für die Entwicklung, Gestaltung und Produktion ganzer Sendungen oder Beiträge, die diese in eigener produktioneller und unternehmerischer Verantwortung herstellen.

Für die Zwecke der Vereinbarung ist es zentral, die Interessen dieser Sparten an der Zusammenarbeit mit der SRG angemessen zu berücksichtigen. Diese Präzisierung ist uns ein wichtiges Anliegen, denn sie wird die Konkretisierung der zukünftigen Zusammenarbeit beeinflussen. Die bestehende Zusammenarbeitsvereinbarung beruht auf diesen beiden Pfeilern. Dies sollte auch in der Konzession zum Ausdruck kommen. Dafür wäre Art. 27 Abs. 1 wie folgt zu formulieren:

Art. 27 Abs. 1: *Die SRG vergibt einen angemessenen Anteil von Aufträgen an veranstalterunabhängige schweizerische filmtechnische Betriebe und Produktionsdienstleister sowie an veranstalterunabhängige schweizerische Hersteller audiovisueller Produktionen (zusammenfassend: audiovisuelle Industrie).*

2. Vielfalt und Fairness durch vermehrte Auftragsproduktionen

Die Beauftragung unabhängiger Produzenten mit der Entwicklung und Produktion von Programminhalten kann einen wesentlichen Beitrag zur Vielfalt und Ausgewogenheit der Programmgestaltung der SRG – ihrer Kernaufgabe – leisten. Dabei kann es um Spielfilme, Serien und Dokumentationen, aber ebenso um Reportagen, Showformate, Talk-Shows und andere Sendeformate gehen.

Mit dem Einbezug des unabhängigen Produktionsmarkts kann die SRG auf einen grossen Pool an Ideen, Konzepten und Talenten zurückgreifen. Sendeinhalte können im Wettbewerb der Ideen entwickelt und ausgewählt werden. Die Auftragsvergabe an unabhängige, am Markt bewährte Unternehmen trägt zur Effizienz der Produktion bei und entlastet die SRG zugleich von einem Teil ihres Infrastruktur- und Investitionsbedarfs und ihrer unternehmerischen Risiken. Führende öffentlich-rechtliche Sendeunternehmen in Europa – wie etwa die deutschen ARD und ZDF und die britische BBC – arbeiten seit langem erfolgreich in dieser Weise mit unabhängigen Produzenten zusammen.

Beispielhaft ist hierfür die BBC: Sie ist verpflichtet, 25% ihrer Produktionsleistungen an unabhängige Anbieter zu vergeben. Weitere 25% muss sie ausschreiben, wobei sie selbst mitbieten kann. In der Realität führt das zur externen Vergabe von 40-45% des Produktionsvolumens.

Mit einer vermehrten, gezielten Auslagerung solcher Produktionen wird die SRG den Vorgaben der Vielfalt (Art. 4 Abs. 4 und 5. Titel RTVG sowie Art. 3 Abs. 5 und 7 Abs. 3 des Konzessionsentwurfs) gerecht, und wirkt Gefährdungen der Meinungs- und Angebotsvielfalt (Art. 74 RTVG), namentlich zufolge ihrer eigenen, beherrschenden Stellung, entgegen.

Diese Vielfalt durch Auftragsproduktionen kann durch eine Konzessionsvorgabe zu vermehrter Auslagerung und Auftragserteilung gefördert werden.

Für die Produzenten von Sendeinhalten ist es ein wichtiges Anliegen, für die Auslagerung von Produktionen eine Zielgrösse, also ein definiertes und überprüfbares Auftragsvolumen vorzusehen (wie es z.B. für die BBC gilt). Unser Ziel ist eine Auslagerung von 40% des Produktionsaufwands der SRG.

Die Konzession sollte deshalb solche Vorgaben enthalten, namentlich für ein definiertes Auslagerungsvolumen.

3. Vorgaben des UVEK

Solche Vorgaben wären primär in der Zusammenarbeitsvereinbarung festzulegen. Damit dies erfolgreich wird, muss subsidiär das UVEK die Kompetenz haben, Vorgaben – einschliesslich definierter Auslagerungsgrössen – zu machen, wie das bereits in anderen Bereichen der Konzession der Fall ist.

Dafür wäre Art. 27 Abs. 2 Satz 2 um eine solche Kompetenz zu ergänzen und sinnvollerweise in einem neuen Abs. 3 zu fassen:

***Art. 27 Abs. 3 (Neu):** Kommt keine Vereinbarung zustande oder werden Vereinbarungsinhalte nicht erfüllt, so kann das UVEK Vorgaben machen zur Berücksichtigung der schweizerischen audiovisuellen Industrie, einschliesslich Quoten.*

4. Schutz gegen unfaire Konkurrenz

Wenn die SRG auf der einen Seite privilegiert und gebührenfinanziert die mit Abstand grössten Infrastrukturen für audiovisuelle Produktionen im Lande unterhält und ausbaut, und auf der anderen Seite gehalten ist, unternehmerisch zu agieren und diese Infrastrukturen ggf. auszulasten, ist es praktisch unvermeidlich, dass dies zu Verzerrungen des Wettbewerbs auf den Märkten für solche Produktionsleistungen (z.B. Auftrags-Industriefilme) und technischen Dienstleistungen führt. Die SRG und ihre Tochter TPC müssen sich aus diesem Grund bei Markt-Angeboten Zurückhaltung auferlegen, um solche Verzerrungen zu vermeiden.

Anders als in den Medien-Märkten (Art. 74 RTVG), haben Gesetz- und Konzessionsgeber diesen Auswirkungen bislang zu wenig Aufmerksamkeit geschenkt.

Die Zusammenarbeitsvereinbarung als solche ist aus Gründen des Wettbewerbsrechts kein geeignetes Instrument, um die SRG zu solcher Zurückhaltung anzuhalten. Hierfür braucht es klare regulatorische Vorgaben.

Mit der Annahme der Motion Fluri vom 15.12.2016 (Geschäftsnummer 16.4027) haben die eidgenössischen Räte dem Bundesrat den Auftrag erteilt, dieses Anliegen in seine Gesetzgebungsvorhaben aufzunehmen. Zur Begründung führt die Motion aus, dass *die Medienordnung des RTVG der SRG zur Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen im Medienmarkt bestimmte Beschränkungen in ihrem Marktauftritt auferlegt, indessen bis heute unberücksichtigt geblieben ist, das auch die unabhängige Branche der Auftragsproduktionen und filmtechnischen Dienstleistungen wettbewerbsverzerrender Konkurrenz durch die gebühren- und monopolprivilegierten Infrastrukturen der SRG-Unternehmen ausgesetzt ist.*

Bis der Gesetzgeber die gebotene Regelung auf Gesetzesstufe erlassen kann, ist es am Bundesrat als Konzessionsgeber zu prüfen, inwieweit er für die Übergangszeit ausnahmsweise eine entsprechende Marktregelung vorsehen oder die SRG in anderer geeigneter Weise zur Zurückhaltung anhalten kann.

Art. 27 Abs. 4 (neu): *Die SRG und ihre Tochterunternehmen vermeiden bei allfälligen Produktions- und Dienstleistungsangeboten am freien Markt marktverzerrende Auswirkungen. Sie können sich in der Zusammenarbeitsvereinbarung mit der veranstalterunabhängigen schweizerischen audiovisuellen Industrie nach Art 27 Abs. 2 [der Konzession] verpflichten, bestimmte Leistungen nicht oder nur eingeschränkt am Markt anzubieten.*

5. Branchen-Zusammenarbeit statt Internalisierung

Die Swissfilm Association unterstützt das Anliegen, die SRG in Art. 11 des Konzessionsentwurfs zu einem hohen *gestalterischen* Innovationsgrad und zu *kreativer Risikobereitschaft* zu verpflichten. Die Erläuterungen zu dieser Vorschrift im Bericht sind allerdings nicht geeignet, die Befürchtung auszuräumen, der SRG werde einmal mehr ein Freibrief zu Investitionen in technologische Aufrüstung erteilt, welche die Handlungsfreiheit und Marktchancen unabhängiger Akteure bei ihren Investitionen in neue Technologien schmälert. Dass dies so nicht gemeint ist, sollte der Bundesrat bei der Erteilung der Konzession klarstellen. Insbesondere sollte auch dieses Innovationsmanagement zu den Gegenständen der Zusammenarbeitsvereinbarung nach Art. 27 Abs. 2 gehören. Investitionsvorhaben, neue Technologien und Vermittlungskanäle werden am besten durch ein lebendiges Marktgeschehen, nicht im Alleingang eines gebührenfinanzierten Medienunternehmens erschlossen.

*Ergänzungsvorschlag zu **Art. 27 Abs. 2:** Die SRG vergibt einen angemessenen Anteil von Aufträgen, namentlich auch im Rahmen des Innovationsmanagements nach Art. 11 Abs. 2 [...]*

Wir danken Ihnen noch einmal für die Gelegenheit zur Stellungnahme und verbleiben
mit besten Grüßen



Swissfilm Association

Peter Beck, Präsident