

SCHWEIZER PRESSERAT
CONSEIL SUISSE DE LA PRESSE
CONSIGLIO SVIZZERO DELLA STAMPA

Sekretariat/Secrétariat:
Martin Künzi, Dr. iur., Fürsprecher
Bahnhofstrasse 5
Postfach/Case 201
3800 Interlaken
Telefon/Téléphone: 033 823 12 62 / Fax: 033 823 11 18
E-Mail: info@presserat.ch / Website: <http://www.presserat.ch>

Bundesamt für
Kommunikation
Postfach, 2501 Biel
rtvg@bakom.admin.ch

Interlaken, 16. August 2006

**Vernehmlassung zum Entwurf für eine neue Radio- und
Fernsehverordnung (RTVV)**

1. Allgemeines

Paradigmenwechsel. Das Radio- und Fernsehgesetz vom 24. 3. 2006 hat einen Paradigmenwechsel¹ vollzogen. Es verändert das *duale System*, indem es den programmlichen Leistungsauftrag der Bundesverfassung ausschliesslich der *SRG SSR* auferlegt (Art. 93 II BV: Beitrag zu Bildung und kultureller Entfaltung; zur freien Meinungsbildung; zur Unterhaltung). *Kommerzielle Veranstalter* werden nur noch in die Pflicht einer Konzession genommen, falls sie Anteile der SRG-Gebühren und privilegierten Sendezugang verlangen.

Seit 1985 steht ferner in der Verfassung, dass "*Rücksicht zu nehmen ist*" auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der *Presse*". Diese Forderung war seit jeher auf die *SRG SSR* gemünzt, trifft aber formell das ganze Radio- und Fernsehsystem (Art. 93 IV BV).

Asymmetrie. Beibehalten, ja verstärkt hat das Gesetz jetzt die "*Asymmetrie*" in der Behandlung der beiden Pfeiler des dualen Systems: Die *SRG SSR* erhält mit rund 96 Prozent zwar den Löwenanteil der Gebühren als Abgeltung für die Leistungsaufträge der Grundversorgung und des Programms. Das verleiht ihr eine marktmächtige Stellung im Sinne des Kartellgesetzes. Dafür muss sie im Vergleich mit den kommerziellen Veranstaltern Benachteiligungen im werblichen und sponsoringbezogenen Auftritt am Markt erdulden.

Der hier diskutierte *Verordnungsentwurf* konkretisiert die Gesetzesbestimmungen besonders im Hinblick auf die beschriebene Asymmetrie. Eine noch wesentlich detailliertere Konkretisierung wird dereinst in den *Konzessionsentwürfen* zuhanden der als einziger

¹ Studer Peter, Streiflichter auf das neue Radio- und Fernsehgesetz, in: Schwerpunkt "Das neue Radio- und Fernsehgesetz", Zeitschrift für Schweizerisches Recht ZSR, Band 2006 I / 3 (Juli 2006)

Veranstalterin "gesetzten" SRG (Art. 25 RTVG) und des guten Dutzends um Gebührengelder konkurrierender *kommerzieller Veranstalter* stattfinden (2007/2008).

Adäquat und sachgerecht. Der Schweizer Presserat möchte – ausgehend von der in der Präambel zur „Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten“ festgehaltenen Maxime einer „Sicherung des gesellschaftlichen Diskurses“ – beitragen zur politisch adäquaten und sachgerechten Beurteilung der vorgesehenen Verordnung. *Politisch adäquat* heisst: Das in der Schweiz bewährte duale System bedarf der Stärkung – erwünscht ist eine starke SRG wegen der politischen und kulturellen Selbstbehauptung der Schweiz; aber auch ein existenz- und teils wettbewerbsfähiger privater RTV- und Pressesektor. *Sachgerecht* heisst: Die Asymmetrien müssen funktional begründet sein und dem kommerziellen Sektor nützen; sie dürfen sich nicht als reine Schikanen gegenüber einer zukunftsbewussten SRG SSR auswirken.

Besonderes Gewicht legt der Presserat auf das willkommene Bekenntnis zum Trennungsgebot und zur Bekämpfung der Schleichwerbung (Richtlinie 10.1 zur „Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten“); es geht darum, einen Beitrag zur Bewahrung der Glaubwürdigkeit redaktioneller Arbeit zu leisten (Ziff. 3).

2. *Inhaltliche Grundsätze*

Werkförderung: Nachdem Art. 7 I RTVG den Bundesrat ermächtigt, Fernsehveranstalter zu verpflichten, einen "wesentlichen Anteil der Sendezeit *schweizerischen und europäischen Werken* vorzubehalten", setzt der Verordnungsentwurf in Art. 4 Zahlen für nationale und sprachregionale Veranstalter: "50 Prozent der massgebenden Sendezeit". Überdies müssen 10 Prozent *neueren Werken veranstalterunabhängiger Produzenten* vorbehalten bleiben. National und sprachregional sind heute die Veranstalter SRG, Teleclub, Presse-TV, Alphavision, Star-TV, Sat.1 Schweiz, Viva Schweiz, Cablecom Digital Cinema, TVm3, 3+ und Cablecom Infokanal. Diese Pflichten ergeben sich bereits aus dem MEDIA-Abkommen der EU, dem die Schweiz beigetreten ist.

Filmförderung: Während das Gesetz nationalen und sprachregionalen Fernsehveranstaltern, die Filme ausstrahlen, einen Förderungsbeitrag von 4 Prozent der Bruttoeinnahmen für den Schweizer Film auferlegt (Art. 7 II RTVG), fügt der Verordnungsentwurf hinzu: Die Bestimmung gilt auch für ausländische "Mantelprogramme", die schweizerische Fenster mitübertragen. Es ist jährlich darüber zu berichten.

Diese Bestimmungen schränken zwar die Programmautonomie der Veranstalter erheblich ein; aber aus übergeordneten kulturpolitischen Interessen Europas und der Schweiz ist nichts dagegen einzuwenden. Zumal der Verordnungsentwurf die Pflichten "im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln" verhängt.

3. *Werbung, Sponsoring*

Schleichwerbung: Wie das *Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen des Europarats (EÜGF)* und die *Fernsehrichtlinie der EU* definiert der Verordnungsentwurf die

Schleichwerbung als Aussage, der eine werbliche Absicht unterlegt ist *und* die das Publikum darüber irreführt (Art. 10 E RTVV). Anders als die europäischen Normen schliesst der Schweizer Entwurf die ideelle Werbung ein.

Sponsoring: Bereits im Gesetz ist Sponsoring in seinem Unterschied zur Werbung negativ definiert: Nicht zum Abschluss von Rechtsgeschäften anregend, keine werblichen Aussagen über Waren oder Leistungen enthaltend [wohl aber zum Beispiel die Marke, das Renommee stärkend], transparent. Art. 12 III RTVG. Dem Verordnungsentwurf bleibt nur noch, wie die europäischen Regelwerke Sponsoring von Produktionsbeihilfen zu unterscheiden.

Erkennbarkeit: Der Verordnungsentwurf beharrt weiterhin strikt auf dem Gebot der Trennung zwischen Werbung und redaktionellem Inhalt. Neu kommt hinzu, dass bereits das Werbetrennsignet den Hinweis "Werbung" enthalten muss und keine redaktionellen Aussagen enthalten darf (Art. 11 E RTVV). Gegen die Verwechslung überlanger "Publireportagen" mit redaktionellen Reportagen muss erstere ab einer Dauer von 60 Sekunden als "Werbung" etikettiert sein (Radio: Maximallänge 60").

Der Presserat begrüsst diese klare Linie, die seiner eigenen Haltung und jener der Chefredaktorenkonferenz entspricht. Sie steht im Gegensatz zu Aufweichungstendenzen seitens der Werbekunden und – angeblich der Not gehorchend – mancher Insertionsverantwortlicher in den Verlagen.

4. Einzelaspekte der Werbung

Werbung auf geteiltem Bildschirm (Splitscreen): Während kommerzielle Veranstalter den Splitscreen neuerdings mit Werbeeinfügungen unter strengen gestalterischen Voraussetzungen nutzen dürfen (Art. 12 E RTVV, ausgenommen bei Nachrichten-, Politik-, Gottesdienst- und Kindersendungen), soll dies der SRG SSR verboten sein (Art. 21 II E RTVV) – ausser bei Übertragung von Sportveranstaltungen.

Der Splitscreen ist ein Unding. Was nützen die striktesten Trennungsgebote zwischen Redaktion und Werbung, wenn schon auf dem Bildschirm selber die Trennung dermassen abgebaut ist? Der erläuternde Bericht zum Verordnungsentwurf will zwischen kommerziellen und Service-public-Veranstaltern unterscheiden, um zugunsten der Kommerziellen ein weiteres Stück Asymmetrie in den Werbemöglichkeiten einzuführen. Mag sein. Auf jeden Fall sollten die Service-public-Veranstalter stolz darauf sein, hier einen deutlichen Unterschied zu markieren (markieren zu müssen). Die Sportübertragung, die bereits von der Bandenwerbung und von den Siegerehrungen her (Skis hochhalten) stark kommerzialisiert ist, müsste nach Meinung des Presserats keine Ausnahme bilden.

Virtuelle und interaktive Werbung: Sinngemäss dasselbe gilt für die virtuelle und die interaktive Werbung, wo z.B. ein Stück Bandenwerbung am Sportanlass oder bezahlte Plakatwände an der Street Parade am Bildschirm durch andere unbewegte Werbebotschaften ersetzt werden oder ein Signet eingeblendet wird,

das zu interaktiven Werbeinhalten führt. Der Entwurf will diese Werbeformen zulassen (die virtuelle Werbung trotz Bedenken unter gewissen Bedingungen einzig für Sportanlässe auch für die SRG SSR; Art. 14 E RTVV). Weshalb eigentlich? Die kommerziellen Interessen werden hier allzu stark gewichtet.

Unterbrecherwerbung: *Generell sagt der Verordnungsentwurf, bei der Übertragung von Anlässen, die Pausen enthalten, sei Werbung während der Pausen erlaubt (ausser bei Gottesdiensten). "Andere Sendungen" dürften unter gewissen Umständen durch Werbung unterbrochen werden: Kino- und Fernsehfilme ab einer programmierten Sendedauer von 45 Minuten; politische, dokumentierende und religiöse Sendungen ab einer programmierten Sendedauer von 30 Minuten; andere Sendungen höchstens alle 20 Minuten (Art. 17 E RTVV). Gewisse Einzelheiten lassen wir hier weg.*

Anders die "zusätzlichen Werbe- und Sponsoringbeschränkungen für die SRG" (Art. 21 I E RTVV): Unterbrecherwerbung für allgemeine Sendungen in natürlichen Pausen, sonst nur – ein einziges Mal – nach einer Dauer von 90 Minuten; "nicht durch Werbung unterbrochen werden dürfen Kinospiele und Fernsehfilme".

Der erläuternde Bericht zum Verordnungsentwurf beruft sich auf Ausführungen in der Botschaft zum Radio- und Fernsehgesetz 2003, wo es auf S. 1681f. heisst: "Im Interesse des Service public und um die kommerziellen Möglichkeiten der privaten Radio- und Fernsehveranstalter zu verbessern", müsse die SRG zusätzliche Schranken akzeptieren – so das vollständige Verbot der Unterbrecherwerbung in Filmen. Diese Berufung stösst ins Leere.

Zunächst hat das gesetzgebende Parlament zwar einige Schranken für die SRG in das Gesetz aufgenommen, so das Verbot der Radiowerbung und das gänzliche Verbot der Alkoholwerbung. Das Verbot der Filmunterbrecherwerbung wurde gerade nicht Gesetz, sondern – ohne Erwähnung – in eine allgemeine Delegationsnorm eingeschlossen: Der Bundesrat *könne* weitere Schranken zulasten der SRG errichten (Art. 14 RTVG). Das hat aber mit Augenmass zu geschehen, muss sich die SRG SSR doch bereits mit Finanzeinbussen wegen dem Gebührensplitting (44 Mio. Fr.), wegen drohender Verweigerung alkoholfreier Werbung (Art. 14 II RTVG, ca. 3 Mio. Fr.), wegen steigender Rechtenkosten und wegen tendenziell sinkender Werbeerträge abfinden. Das Verbot der Filmunterbrecherwerbung würde die SRG etwa 11 Mio. Fr. kosten.

Aus folgenden Gründen ist das Verbot der Unterbrecherwerbung nach Meinung des Schweizer Presserats funktionswidrig und schikanös:

- *Die meisten Kinofilme sind so aufgebaut, dass ungefähr in der Mitte eine Pausenmöglichkeit besteht. Fast alle Kinovorführungen machen davon Gebrauch ("Stoffwechsel- und Glacepause"); das Publikum hat sich längst daran gewöhnt.*
- *Schon heute wenden die einzelnen Unternehmenseinheiten die Filmunterbrechung durchaus verantwortungsvoll an: Beim Deutschschweizer SF zum Beispiel werden Kunstfilme (der Sendung "Delikatessen") und Pietät erheischende Filme ("Schindlers List", Filme über die Todesstrafe usw.) nicht unterbrochen; die andern "mit Gespür"*

(das heisst: nur kurz an geeigneten Stellen). Das Argument der Qualitätseinbusse des Service public sticht nicht.

- *Für die meisten heute auftretenden privatkommerziellen Veranstalter ergibt sich kein asymmetrischer Wettbewerbsvorteil: Nur wenige strahlen überhaupt Filme aus – oder dann gelegentlich "Schrottfilme", die ihnen gratis überlassen werden, wenn sie dafür Spots der Kinoimporteure senden (Ausnahme: Teleclub, später vielleicht neue Ausstrahlungskanäle der kapitalkräftigen Signalverbreiter wie Cablecom und Swisscom). Das Argument der "Asymmetrie" ist hier schwach. Vorteile erhalten vorläufig ausländische Sender mit Schweizer Werbefenstern.*

Wenn andererseits von Werbeauftraggebern und aus der SRG zu hören ist, die SRG sollte "andere" (nichtpolitische und nichtreligiöse) Sendungen alle 20 Minuten unterbrechen können (Art. 17 IV c E RTVV) wie die übrigen Veranstalter auch, ist dies unter den Gesichtspunkten "Asymmetrie" und "Service public" kaum zu begründen.

Zum "Selling point" der Service-public-Veranstalter gegenüber den kommerziellen – insbesondere ausländischen – Konkurrenten beim Publikum gehört gerade, dass SRG-Sendungen nicht dauernd durch Werbefenster unterbrochen werden.

Product Placement: Die Architekten des Verordnungsentwurfs haben der SRG eine weitere Schranke hochgezogen. Unzulässig sei "die Platzierung von Waren oder Dienstleistungen ...mit Ausnahme der Präsentation von Wettbewerbspreisen" (Art. 21 VII E RTVV). "Damit soll die Kommerzialisierung von Programminhalten eingedämmt werden", begründet der erläuternde Bericht lakonisch.

Auch diese Schranke ist realitätsfremd. Wir kennen nur einen Kriminalkommissar im deutschen Genre "Tatort", der auf einem unmarkierten Velo herumfährt; alle andern Kommissare brausen halt in einem BMW oder Mercedes an, ohne dass deswegen das Blauweissignet oder der Stern abzumontieren wären. Mit seinen – über Stichproben durchgesetzten – Richtlinien zum Product Placement sorgt das Bundesamt für Kommunikation BAKOM dafür, dass nur das dramaturgisch Begründbare platziert wird. Dazu macht sich die Presse einen Sport daraus, Entgleisungen mit Bild und Text zu kritisieren. Wie das Verbot der Filmunterbrechung mutet das Verbot des Product Placement schikanös an, wenn berücksichtigt wird, dass das Sponsoring von Informationssendungen aufgrund von Art. 12 Abs. 5 RTVG ohnehin gänzlich ausgeschlossen ist.

Übriges publizistisches Angebot: Die Multimedia-Kommunikation entwickelt sich in schnellem Tempo weiter – international. Im Schweizer dualen Radio- und Fernsehsystem mit der Pflicht, auf die Presse Rücksicht zu nehmen (oben Ziff. 1) ist streitig, wie weit der Marktleader SRG SSR in multimediale Dimensionen vorstossen darf. Verleger versuchen, sich diese Domäne mit Berufung auf ihre eigenen Zeitungswebsites ausschliesslich zu sichern. Das Gesetz sagt, erst die Konzession werde bestimmen, welches "übrige

publizistische Angebot" (also ausserhalb der Ausstrahlung von R- + TV-Programmen) "notwendig"² sei, um den gebührenfinanzierten Programmauftrag zu erfüllen (Art. 25 III b RTVG). Heute noch reicht die qualitative Anstrengung selten über die Aufreihung von Agenturmeldungen hinaus³. Tatsächlich aber haben alle grösseren Medienhäuser und europäischen R/TV-Veranstalter schon grössere Investitionen in multimediale Ergänzungen ihres Programms vorgenommen, die in naher Zukunft zum Tragen kommen. Gleichzeitig verändert sich das Mediennutzungsverhalten.

Ordnungspolitisch ist zu berücksichtigen: Im Wettbewerb mit kommerziellen Veranstaltern geniesst die SRG den Vorteil eines regelmässig hereinströmenden Gebühren"kapitals" in der Höhe von 1,1 Milliarden Franken; denn sie ist "zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben mit besonderen Rechten ausgestattet" (Art. 3 I b Kartellgesetz KG). Aber eben nur im Rahmen des Leistungsauftrags in Verfassung und Gesetz: Dieser Leistungsauftrag bildet auch eine Schranke: Nur in diesem Rahmen, also zur Ergänzung des Informationsauftrags und zur Bindung insbesondere auch der jüngeren, internet-gewohnten Generation, darf sie Rundfunkinformationen online-textlich oder mit Bild-/Tonmaterial anreichern.

Der Verordnungsentwurf erklärt Werbung und Sponsoring nun im "übrigen publizistischen Angebot" für "unzulässig" – ausgenommen bereits im Rundfunkprogramm verbreitete gesponserte Sendungen oder Sportsendungen mit Splitscreen sowie Teletextdienste (Art. 21 VIII E RTVV). Empfangsgebühren dürfen freilich für dieses "übrige publizistische Angebot" eingesetzt werden.

Der Presserat hält dieses Verbot in seiner kruden Pauschalität für voreilig. Zwar kann sich die SRG SSR genau wie die Verleger darauf berufen, Nachrichtenvermittlung gehöre zur Kernkompetenz des Unternehmens. Auf die Stellung der Presse ist jedoch "Rücksicht zu nehmen" (Art. 93 IV BV). Die Unternehmenseinheiten der SRG werden aber künftig ihre Komplementärleistungen auf online verbessern müssen, ohne gleich eine "Super Plattform" als vom Programm unabhängiges Medium zu schaffen. Zu denken ist an Dossiers mit Grafiken und Daten sowie an ein verbessertes, herunterladbares Archiv von Sendungsbeiträgen und Rohmaterial. Das wird der europäische Standard der Sender sein. Ob dieser höhere level allein aus Gebühren finanzierbar ist, nachdem deren Gesamtbetrag ohnehin reduziert wird (Splitting, Rechtekosten)? Wäre allenfalls eine im Umfang beschränkte, mit den Zusatzkosten des Angebots begründete Werbemöglichkeit zu schaffen? Das müsste in der neuen Konzession sorgfältig ausgehandelt werden.

Weitere Auskünfte: Dr. Peter Studer, Präsident (studer.pe@bluewin.ch)

² Die inhaltliche Bestimmung dieser "Notwendigkeit" ist je nach Interessenlage umstritten: Vgl. Das neue Radio und Fernsehgesetz in ZSR (Fussnote 1); Kritisch – limitierend Urs Saxer, Spiel ohne Grenzen? Rundfunkfremde Aktivitäten der SRG im neuen RTVG, S. 309 ff; funktional – grosszügiger Martin Dumermuth, Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes und das duale System, S. 249 ff.

³ Kurt Zimmermann, Copy, paste, basta, in: Weltwoche vom 20. 7. 06: "Die Newsangebote der Verleger sind frei von eigenem Anspruch und völlig auswechselbar", weil sie bloss Agenturmeldungen führen. Das gilt jedenfalls nicht für die teils kostenpflichtigen Zusatzleistungen (Dossiers, Archive) einiger grosser Medienhäuser (z. B. NZZ, Tamedia).