Schweizer Forum für Kommunikationsrecht / Forum Suisse pour le Droit de la Communication

Neues RTVG: Alter Wein in neuen Schläuchen oder was bringt die Verordnung?

Veranstaltung des Schweizer Forum für Kommunikationsrecht vom 16. November 2006

ADRIAN GAUTSCHI*

I. Neues RTVG und kritische Be(vor)urteilung
1. Vorrede und revisionsgeschichtliche Bemerkungen
2. Kritische Sätze und Aktuelles zu Beginn der Veranstaltung
II. Umsetzung und Zukunftsperspektiven des neuen RTVG
1. Grundlagen
2. Werbung
3. Gebührensplitting
4. Verbreitung
5. Ausblick
III. Finanzierung von Fernsehprogrammen
1. Finanzierung der SRG SSR idée suisse
2. Finanzierung bei Lokal-TV
3. Finanzierung bei Programmfenstern am Beispiel von Ringier TV
IV. Zwischengeschaltete Diskussion nach Halbzeit
V. Verbreitung von Content
1. Sichtweise der Anbieter von Content
2. Sichtweise der Infrastrukturbetreiber bzw. Fernmeldediensteanbieter (FDA)
VI. Medienpolitische Kontrolle und deren Ausgestaltung
VII. Abschliessende Diskussion

Beim Bundesamt für Kommunikation (Bakom) wurde im Rahmen einer Veranstaltung des Schweizer Forums für Kommunikationsrecht (SF-FS) über das neue RTVG (nRTVG) vom 24. März 2006 diskutiert. Im ersten Quartal 2007 soll dieses nach dem Wunsch des Bundesrates in Kraft treten. Mit dem neuen Gesetz sollen Service Public und Liberalisierung unter einen Hut gezaubert werden. Dieses Vorhaben wurde durch ein Referat des Direktors des Bakom betreffend die Umsetzung und die Zukunftsperspektiven des nRTVG transparenter.

Unter Bezugnahme auf die Finanzierung von Fernsehprogrammen nahmen drei Vertreter der Branche zu den geplanten Erlassen Stellung, nämlich ein Vertreter der SRG SSR, ein Vertreter der Lokal-TV-Stationen und einer der Betreiber von Programmfenstern. Hiernach stand der Interessenskonflikt zwischen den Inhabern von Content und den Infrastrukturbetreibern im Vordergrund, die eigentlich voneinander abhängig sind. Bevor die Diskussion im Plenum die Veranstaltung beschloss, wurde durch das Referat über die medienpolitische Kontrolle klar, dass dort vieles beim Alten bleibt.

I. Neues RTVG und kritische Be(vor)urteilung

1. Vorrede und revisions geschichtliche Bemerkungen

In den Räumlichkeiten des Bundesamtes für Kommunikation (Bakom) eröffnete RA Dr. MATHIS BERGER, LL.M., Geschäftsführer des Schweizer Forums für Kommunikationsrecht, die Tagung mit einer Zu sam menfassung der Arbeiten am neuen RTVG[1] (nRTVG). Diese seien 1998 angepackt

[1] BG über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 24. März 2006, BBl 2006, 3587 ff.; die Referendumsfrist ist am 13. Juli 2006 abgelaufen.

worden, und im Jahr 2000 sei der Auftrag zur Totalrevision erteilt worden[2]. Am ehrgeizigen Endziel des Inkrafttretens des nRTVG im ersten Quartal 2007 werde noch immer festgehalten.

Zu Beginn des Jahres 2000 habe der Bundesrat eine Lagebeurteilung bezüglich der anstehenden Arbeiten vorgenommen, so BERGER weiter. Man habe geschlossen, dass das veraltete und zu dirigistisch ausgestaltete RTVG von 1991[3] den technologischen Anforderungen und den aus der fortschreitenden Internationalisierung sich ergebenden Rah menbedingungen nicht mehr genüge. Neu solle sich der «Über vater Staat» etwas zurückziehen[4]. Die Lösung habe man in der Regelung eines dualistischen Systems im nRTVG und der Festlegung des Geltungsbereichs des nRTVG gesehen. Ersteres beziehe sich auf ein Nebeneinander von Service Public und Liberalisierung. Einen starken nationalen Service Public-Veranstalter habe man gewollt, wobei dies – ohne die theoretisch mögliche Diskussion –, die SRG sein sollte. Die Liberalisierung sollte mit einer Reihe von Mass nahmen unterstützt werden. Es sollte keine künstliche Marktaufteilung vorgenommen werden; stets gab und gebe es aber eine klare Unterteilung der Privaten in lokale und nationale (sprachregionale) Veranstalter. Der Geltungsbereich des nRTVG sollte sich mit dem Terminus des Programmrundfunks umschreiben lassen, m.a.W. unabhängig vom Verbreitungsweg[5], schloss BERGER die Zusammenfassung der bundesrätlichen Anfangsbeurteilung.

2. Kritische Sätze und Aktuelles zu Beginn der Veranstaltung

Der Bundesrat habe einen Paradigmenwechsel vorgeschlagen. Die Frage stelle sich, so BERGER, ob das dualis tische System habe verwirklicht werden können. Oder liege gar eine «Lex SRG» vor? Nach Erachten des Referenten sei beides nicht der Fall, der Bundesrat sei mutiger gewesen als das Parlament. Unter Bezugnahme auf die vom Bundesrat gesetzten Ziele schnitt BERGER drei Knackpunkte an: Finanzierung, Verbreitung von Content und medienpolitische Kontrolle.

Die Dynamik in der laufenden Diskussion zeigte BERGER an Hand von kürzlich in der Tagespresse erschienenen Meldungen auf: Die SRG wolle die Gebühren erhöhen. Gleichzeitig befasse sich der Preis überwacher mit den Angeboten der Cablecom. Zudem schalte die Cable com laufend analoge Programme ab, weshalb der Schweizerische Haus eigentümerverband geraten habe, im Hinblick auf einen allfälligen Wechsel zur Konkur renz vorsorglich die Hausanschlüsse der Cablecom zu kündigen. Schliess lich sei soeben einem TV-Veran stalter der Prozess wegen der Verbreitung von Pornographie gemacht worden.

II. Umsetzung und Zukunftsperspektiven des neuen RTVG

1. Grundlagen

Mit Blick auf den Geltungsbereich des nRTVG betonte Dr. MARTIN DUMMERMUTH, Direktor des Bakom, die Technologieneutralität des Erlasses. Die gesendeten Inhalte müssten – verschlüsselt oder unverschlüsselt – an die Allgemeinheit gerichtet, durch den Veranstalter zusammengestellt und zeitlich angesetzt sein (keine In dividualisierung). Das für den Geltungsbereich erforderliche Niveau würde Programmen ohne publizistische Relevanz fehlen[6], und eine gewisse Kontinuität, d.h. der Aufbau eines Publikums, sei erforderlich.

Die Besonderheit des Schweizer Rundfunkmarktes sei, dass der ohnehin schon kleine Markt aufgrund der Mehrsprachigkeit der Schweiz noch unterteilt werde. Den Veranstaltern entstünden dadurch hohe Fixkosten, und die Konkurrenz aus dem gleichsprachigen Ausland[7], wo die grossen Märkte spielen würden, erschwere ihr Dasein zusätzlich. Der durch die SRG gewährleistete Service Public solle im Sinne der Verfassung ein gleichwertiges und inhalt lich um fassendes Programm für alle Sprach regi-

---

[2] Die üblichen Zwischenstufen des Rechtssetzungsprozesses folgten: Vernehmlassung von Januar bis April 2001, Botschaft des Bundesrates im Jahr 2002 und parlamentarische Beratung von 2003 bis 2006.

[3] BG über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 21. Juni 1991 (SR 784.40).

[4] Es solle grundsätzlich nur in den Markt eingegriffen werden, wenn das KG und das UWG versagten.

[5] In der Diskussion des Bundesrates fanden sich auch Meldungen betreffend ein Abweichen vom Programmbegriff in Bezug auf den Geltungsbereich des nRTVG hin zu den Verbreitungskanälen.

[6] Diesbezüglich nannte Dummermuth Art. 1 des Entwurfes der RTVV (E-RTVV). Die geringe publizistische Relevanz wurde tief angesetzt, um nicht falsche Anreize zu schaffen, was bei Betrachtung des Rechts in der EU Sinn mache.

[7] In der Schweiz sei die Auslandorientierung des Publikums stark; ca. zwei Drittel der schweizerischen Zuschauer würden Programme ausländischer Anbieter anschauen. Die Schweiz nehme damit wie Irland und Belgien in Europa einen Spitzenplatz ein.

onen gewährleisten, flächen de ckend sein und sich in der Schweiz gegen die internationale Konkurrenz behaupten können. Neben dem Ser vice Public sollten die Rahmen bedingungen der privaten Veranstalter verbessert werden, so DUMMERMUTH. Ein weiteres Anliegen sei, die Verbreitungskapazitäten zu sichern. Auf politischer Seite werde eine Ausbalancierung des Systems angestrebt. Das Gebührensplitting bezwecke, im lokalen und regionalen Bereich die Versorgung mit Radio- und TV-Programmen zu sichern. Der Spielraum für private Veranstalter erhalte eine Ausweitung. Das nRTVG lege ein «abgeschwächtes duales System» fest, wie DUMMERMUTH es bezeichnete. Weiter wies er darauf hin, dass es neu Veranstalter mit und solche ohne einen Leistungsauftrag gebe; von Empfangsgebühren würden nur diejenigen mit einem Leistungsauftrag profitieren.

2. Werbung

Transparenz sei wichtig, fuhr DUMMERMUTH fort. Das Publikum müsse redaktionellen und kommerziellen Inhalt unterscheiden können. Dies gelte auch für neue Werbeformen (Splitscreen, virtuelle und interaktive Werbung[8]). Mit Blick auf den Service Public wolle man der SRG eine Kommerzialisierungsgrenze setzen. Insgesamt werde künftig eine differenziertere Werberegelung gelten mit einer schwachen Asymmetrie zwischen SRG und privaten Veranstaltern und einer Unterscheidung zwischen Veranstaltern mit und ohne Leistungsauftrag sowie bezüglich der Anwendbarkeit des Europarechts.

Wie DUMMERMUTH darlegte, falle die Regelung der Werbung und des Sponsoring bei der SRG je nach Medium[9] anders aus. Die Rege lungen der verschiedenen Werbeformen des SRG-Fernsehens seien noch nicht durchgängig geklärt[10]. Einzig über Verkaufssendungen werde wohl nicht mehr gestritten werden, da die SRG keine entsprechenden Ambitionen zeige[11].

3. Gebührensplitting

In dreizehn Gebiete solle die Schweiz unterteilt werden, berichtete DUMMERMUTH. Pro Gebiet werde es eine vom UVEK erteilte TV-Konzession geben. Diese sei mit einem Anteil am Ertrag aus den Empfangsgebüh ren verknüpft. Etwa CHF 50 Mio. bzw. 4% der eingenommenen Empfangsgebühren stünden für Radio und TV zur Verfügung. Der er forderliche Eigenfinanzierungsgrad der berechtigten Stationen sei allerdings strittig. Die Rechnerei könnte zur Situation führen, dass die 4% der Empfangsgebühren aufgrund ihrer Höhe nicht gänzlich verteilbar wären[12].

4. Verbreitung

Die Einheitskonzession als Verbindung von Veranstalter- und Funkkonzession werde aufgehoben, verkündete DUMMERMUTH. Technologisch bedeutsam ist, dass mit digitaler Verbreitung mehrere Programme auf einem Frequenzblock gesendet werden können. Das FMG[13] werde die Verbreitung regeln.

Zweifellos betreffe die Konzessionspflicht die Programme der SRG. Zusätzlich könnten aber auch private Veranstalter einer Konzessionspflicht unterliegen, was DUMMERMUTH beispielhaft für diejenigen privaten Veranstalter erörterte, die von Empfangsgebühren profitieren würden. Seine Ausführungen über die Vergabe von Funkkonzessionen für die Rundfunknutzung betrafen eher technische Bestimmungen, deren Aus führung in die Kompetenz des Bundesrates falle[14].

---

[8] Beim Splitscreen wird der Bildschirm geteilt; gem. Dummermuth habe diese Werbeform in Deutschland zu einer Art verdeckter Unterbrecherwerbung mutiert. Bei virtueller Werbung sieht der TV-Zuschauer eine auf ihn angepasste Werbung und nicht diejenige, die z.B. in der Sportstätte an der Bande angebracht ist. Bei der interaktiven Werbung ist ein Verlassen der TV-Welt mit einem Wechsel in einen kommerziellen Bereich möglich.

[9] SRG-Radio, SRG-Fernsehen und SRG-Internet. Ein Verbot der Werbung im TV-Bereich wäre zu ungunsten der Schweiz, so Dummermuth; dies habe eine Versuchsphase in Irland gezeigt, in der hauptsächlich ausländische Volkswirtschaften profitiert hätten. Die Regelung betreffend Internetauftritt der SRG sei noch strittig.

[10] Beim Product Placement diskutiere man z.B. die negativen Effekte auf das Schweizer Filmwesen.

[11] Dazu hiernach III.1.).

[12] Nach Dummermuth sei die SRG zu 70% gebührenfinanziert. Der Vorschlag für private TV-Veranstalter liege derzeit bei 50% Eigenfinanzierungsgrad, was in wirtschaftlich weniger starken Regionen möglicherweise nicht erreichbar sei.

[13] Fernmeldegesetz (FMG) vom 30. April 1997 (SR 784.10).

[14] So Art. 25 Abs. 2 FMG betreffend den nationalen Frequenzzuweisungsplan (NAFZ), Art. 54 Abs. 4 nRTVG und Art. 24 Abs. 1bis FMG. Jedenfalls seien die Standards der ITU (International Telecommunication Union) zu beachten. Erteilt würden die Funkkonzessionen von der Eidgenössischen Kommunikationskommission (ComCom). Bei derjenigen Vergabe der Funkkonzession, die nicht auf Ausschreibung hin geschehe, erfolge eine Delegation an das Bakom.

Betreffend allfällige Verbrei tungs pflichten der Fernmeldediensteanbieter (FDA) sei nach DUMMER-MUTH Art. 51 Abs. 2 nRTVG zu beachten, wonach die Verbreitungsdienstleis tungen «chancengleich, angemessen und nicht diskriminierend» anzubieten seien[15]. Unter bestimmten Voraussetzungen (Art. 59 nRTVG) bestehe ein Recht auf kostenlosen Zugang zur Leitung. Nach Art. 60 nRTVG gebe es die Möglichkeit einer Aufschaltverfügung durch den Bundesrat. Sodann, so DUMMERMUTH, lege der Bundesrat nach Art.59 Abs. 3 und Art. 60 nRTVG die Höchstzahl der verbreitungspflichtigen Programme fest.

5. Ausblick

Der traditionelle Rundfunk würde, durch neue Medien ergänzt, seine wichtige Rolle dennoch behalten, wagte DUMMERMUTH den Blick in die Kristallkugel. Der regionale Rund funk sollte bzw. würde infolge des Zustupfs in der Höhe von CHF 50 Mio. an Bedeutung gewinnen. Eine zunehmende Konkurrenz der Netzbetreiber stehe bevor. Eine Aus dif feren zierung der Angebote und der Nutzungsformen würden erfolgen: DVB-H[16] und HDTV[17] seien zwei Schlagworte. Allerdings werde auch in Zukunft die Nische für private Veranstalter – wirtschaftlich betrachtet – eng bleiben, prophezeite DUMMERMUTH. Zwecks Anpassungsfähigkeit des zukünftigen Rundfunkrechts zwinge sich eine Offenheit der Normen auf. Unsicherheit und Komplexität seien durch vermehrte Kooperation zu kompensieren.

III. Finanzierung von Fernsehprogrammen

1. Finanzierung der SRG SSR idée suisse

Die für TV-Programme der SRG relevanten Bestimmungen seien Abs.1, 2, 3, 4, 6 und 7 von Art. 21 des Entwurfs der RTVV (E-RTVV[18]), begann Dr. PATRICK HOLTZ, SRG SSR idée suisse, Bern. In Art. 21 Abs. 1 S. 2 E-RTVV sei das Verbot der Unterbrecherwerbung bei Kino- und Fernsehfilmen «versteckt». Abs. 2 der selben Bestimmung verbiete die Werbeform des Splitscreen. Die Regelung der Werbedauer in Art. 21 Abs. 3 E-RTVV entspreche weit gehend dem status quo, und an Verkaufssendungen, wie sie Abs. 4 von Art. 21 E-RTVV verbiete, zeige die SRG kein Interesse. Art. 21 Abs. 6 E-RTVV schliesslich regle die Medienpartnerschaften und Abs. 7 von Art. 21 E-RTVV verbiete das Product Placement.

Allein die Regelung der Unterbrecherwerbung und das Verbot des Product Placement hätten bei der SRG Einnahmenausfälle von etwa CHF 20 Mio. zur Folge, rechnete HOLTZ vor. Die SRG habe nichts einzuwenden gegen eine asymmetrische Regulierung bei der kommer ziellen Finanzierung der TV-Programme, solange diese nur die Liberalisierung betreffe und für die SRG alles beim Alten bleibe. Man fordere vom Gesetzgeber die Aufrechterhaltung des status quo.

Die Rechtfertigung dieser Forderung wollte HOLTZ an Hand der Regelung der Unterbrecherwerbung und des Verbotes des Product Placement geben: Aufgrund der bundesgerichtlichen Rechtsprechung[19] wollte HOLTZ Werbung und Sponsoring der SRG als nicht-konzessionierte Tätigkeiten klassiert wissen, die unter Art. 29 nRTVG fielen. Hier sei die SRG Trägerin der Wirtschaftsfreiheit; hierauf gerichtete Einschrän kungen, wie sie Art. 21 E-RTVV vorsehe, seien als Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit anzusehen. Diese würden, erklärte HOLTZ weiter, gegen das Prinzip des Wettbewerbs verstossen und müssten nach Art. 94 Abs. 4 BV ihre Grundlage in der Verfassung haben. Herkömmlicherweise werde zur Begründung Art. 93 Abs. 4 BV herangezogen. Nach der Botschaft des Bundesrates sehe dieser in der asymmetrischen Finan zierungsordnung die Erfüllung dieses verfassungsrechtlichen Auftrages. Nach den Materialien, so HOLTZ weiter, wolle der Bundesrat freilich eine Trennung kommerzieller und publizistischer Inhalte bewirken und privaten Veranstaltern Möglichkeiten der Mittelbeschaffung überlassen. Es gehe somit nicht um den Medienschutz i.S.v. Art. 93 Abs. 4 BV. Selbst wenn mit dem Medienschutz argumentiert werden könnte, so HOLTZ, wäre die Voraussetzung der Verhältnismässigkeit nicht gegeben. Die Eignung des Eingriffes würde fehlen: Beim Verbot der Unterbrecherwerbung würden die Investitionen in Werbefenster der ausländischen Konkurrenz umgeleitet. Das Verbot der Unterbrecherwerbung für die

[15] Eine Besonderheit stelle Art. 61 nRTVG dar, den Dummermuth als «Anti-Werbefenster-Norm» bezeichnete. Danach könne der wirtschaftliche Nutzen der vom FDA erbrachten Leistung bei der Tarifierung berücksichtigt werden.
[16] Digital Video Broadcasting – Handheld.
[17] High-definition television.
[18] Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vom … (Entwurf) (‹http://www.bakom.ch›, besucht am 21. Dezember 2006).
[19] BGE 123 II 402, 409 f., E. 3.a); gem. Holtz bestätigt im Urteil des BGer vom 6. Februar 2006 (1P.772/ 2005).

SRG aufgrund rein ideologischer Motive sei, wie HOLTZ formulierte, willkürlich. Die Berufung auf den Medienschutz erachtete HOLTZ auch betreffend Product Placement als abwegig, denn folge man der bundesrätlichen Argumentation, bedürfte das Product Placement eines allseitigen Verbotes.

Zum Ende seines «Plädoyers» bat HOLTZ den Verordnungsgeber, auf die beiden Einschränkungen zu verzichten. Andernfalls behalte sich die SRG vor, eine akzessorische richter liche Überprüfung zu beantragen. Er hoffe auf alten Wein in neuen Schläuchen.

2. Finanzierung bei Lokal-TV

Erstaunt über HOLTZ' «angriffige Worte» bezeichnete Dr. ANDREAS MEILI, Leiter Elektronische Medien Tamedia, die SRG als grosse Ge winnerin der Revision. Eventuell seien die lokalen Veranstalter auch – bescheidenere – Gewinner, während die sprachregionalen unter die Räder gekommen seien.

Zunächst äusserte sich MEILI zum Gebührensplitting. Pro Gebiet gebe es eine Konzession, die ein Profitieren vom Gebührensplitting ermögliche. Unter den etwa vierzig privaten Veranstaltern werde es v.a. in der West- und Ostschweiz Posi tionskämpfe geben. Die Region Zürich umfasse die Kantone Zürich, Schaffhausen, Zug, Glarus und Schwyz[20]. Die Konzession verpflichte den privaten Veranstalter, ein Informationsfenster für die Kantone Schaffhausen und Glarus (!) zu senden. Die Region Basel umfasse haupt sächlich die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Der dortige private Veranstalter erhalte bereits CHF 1.5 Mio. von den Kabelnetzbetreibern.

Das Projekt TeleNewsCombi, ein Zusammenschluss mehrerer Partnersender[21], ermögliche die Bewirtschaftung der Werbenden auf nationaler Ebene. Dieses aus Sicht MEILIS zukunftsträchtige Konzept werde in der Westschweiz derzeit nachgebildet. MEILI liess es sich nicht nehmen, den investitionshemmenden Charakter von Art. 15 E-RTVV (Alkoholwerbung) zu bekräftigen. Mit der Umschreibung der verschiedenen Werbeformen begrüsste er zugleich deren grundsätzliche Zulässigkeit[22].

Des Gebührensplittings wegen habe das vorgesehene Recht einen positiven Effekt, schloss MEILI. Die Werberegelung bringe nur einen geringen Zusatznutzen; die Sonderwerbeeinnahmen würden hingegen einen Lichtblick darstellen. Das Re sümee der Revisionsarbeiten falle demnach zwiespältig aus.

3. Finanzierung bei Programmfenstern am Beispiel von Ringier TV

MARC GÖRTZ, Managing Director bei Ringier TV, Zürich, stellte seinen Brotherrn als grössten privaten TV-Produzenten der Schweiz[23] einleitend vor. Zurzeit seien vierzehn Sendungen on air. Der Zugang zu Sendekonzessionen werde durch Beteiligungen gewährleistet. Die verschiedenen Finanzierungsmodelle liessen sich in Auftragsproduktion, Produk tionspauschale und Sponsoring unterteilen. Die Auftragsproduktion sei ihres Charakters wegen («Kassette gegen Geld») bei Ringier TV am beliebtesten.

Als positive Folgen der E-RTVV erachtete GÖRTZ die Auswirkungen auf die Unterbrecherwerbung, die neu auch bei kurzen Sendungen möglich sei. Die Werbung mit Splitscreen ermögliche eine Erhöhung der Einnahmen der Veranstalter, da Werbung und eigentliche Programme näher zusammenrücken würden. Auch die virtuelle Werbung stufte GÖRTZ als positiv ein, deren Beschränkung auf Sportveranstaltungen lehne er jedoch ab. Negativ beurteilte der Redner das Werbeverbot für Alkoholika[24]. Auch in Bezug auf die Filmförderung erkannte er Mängel.

Das nRTVG stelle einen Schritt in die richtige Richtung dar, v.a. aber eine verpasste Chance, folgerte GÖRTZ. Die Presse funktioniere nach dem Selbstregulierungsprinzip.

---

[20] Gewisse kleinere Gebiete seien ausgenommen.

[21] TELE SÜDOSTSCHWEIZ, telebasel, TELEBÄRN, Tele Tell – Zentralschweizer Fernsehen, TELE M, TELE ZÜRI, Tele Ostschweiz und TELE TOP (‹http://www. telenewscombi.ch/content/partnersender.asp›, besucht am 21. Dezember 2006).

[22] Sponsoring i.S.v. Art. 2 lit. o nRTVG, Art. 19 E-RTVV; Product Placement i.S.v. Art. 20 E-RTVV; Splitscreen-Werbung i.S.v. Art. 12 nRTVV; interaktive Werbung i.S.v. Art. 13 nRTVV; virtuelle Werbung i.S.v. Art. 14 nRTVV; Verkaufssendungen i.S.v. 2 lit. m nRTVG.

[23] Das Unternehmen beschäftige mit einem Umsatz von CHF 47 Mio. im Jahr 2005 derzeit 100 Mitarbeiter und sei vermehrt auch im Ausland präsent.

[24] Zudem kämen die Möglichkeiten bezüglich der Gestaltung bei Werbung für alkoholfreie Biere einem Bierwerbeverbot gleich.

IV. Zwischengeschaltete Diskussion nach Halbzeit

Mit Neugier erwartete man DUMMERMUTHS Antwort auf BERGERS Frage, was er von der von HOLTZ begründeten Verfassungswidrigkeit des E-RTVV halte. DUMMERMUTH klassifizierte HOLTZ' Herleitung als «originell». Leider werde es die von HOLTZ angedrohte akzessorische Überprüfung nie geben – dieses Vorhaben würde die SRG allein schon aus politischen Gründen nicht ini tiieren. HOLTZ stelle nach DUMMERMUTH die Verfassung «auf den Kopf»; Art. 93 BV erlaube ein Abweichen von der Wirtschaftsfreiheit. Verfassungsmässige Probleme sah DUMMERMUTH keine – eventuell könne man über die Verhältnismässigkeit diskutieren. Die Empfehlung an die SRG, den politischen Entscheid zu akzeptieren, beendete seine Entgegnung. Aus dem Publikum wurde bemerkt, dass die akzessorische Prüfung auch für Kreise ausserhalb der SRG interessant sein könnte; DUMMERMUTH betonte daraufhin wiederholt, dass man mit diesem Vorhaben nicht weit käme.

BERGER interessierte ferner die Haltung der SRG zur asymmetrischen Werberegelung. Nach HOLTZ werde die Asymmetrie begrüsst im Sinne der Liberalisierung für private Veranstalter. Allerdings plädiere er für die Beibehaltung des Gehabten, soweit es die SRG betreffe. DUMMERMUTH anerkannte, dass dies aus Sicht der SRG nachvollziehbar sei, bekräftigte indes die Verfassungskonformität der Neuerungen.

Endlich wandte sich BERGER an die Vertreter der privatwirtschaft lichen Seite und wollte deren Be reitschaft abklären, der SRG Zugeständnisse zu machen. GÖRTZ äusserte sich ablehnend, und MEILI argumentierte, dass, wer Gebühren beziehe, sich auch am Inhalt messen lassen müsse.

Ob sich TELE ZÜRI um einen Anteil an den zu verteilenden Empfangsgebühren und um den damit verbundenen Leistungsauftrag be mühen werde, erkundigte sich BERGER bei MEILI. Letzterer ging nicht von einer Definition des Leistungsauftrages durch den Bundesrat aus, der es den TV-Stationen verunmöglichen werde, ein Programm zu produzieren.

V. Verbreitung von Content

1. Sichtweise der Anbieter von Content

Die Konsumenten hätten den Wunsch, so Dr. WILFRIED HEINZELMANN, Mitglied des Verwaltungs rates der CT Cinetrade AG/Teleclub AG, über ein breites, aber indivi dualisiertes Angebot zu verfügen. Die Bedeutung von «Spartensen dern» und Nischenangeboten und schliesslich von Pay-TV werde zunehmen. Content werde nach HEINZELMANN überwiegend vorfinanziert, die Gunst des Publikums sei nicht gewiss, und die Verbreitung der Inhalte sei ungesichert – es bestünden beträchtliche wirtschaftliche Risiken.

Da in der Schweiz 95% der Haushalte mit einem Kabelanschluss bedient würden, so HEINZELMANN, sei die Verbreitung – der Transport – des Content durch die Kabelnetz betreiber eine Notwendigkeit. Die Contentinhaber würden nur diesen Transport benötigen. Das «Angebot» der Kabelnetzbetreiber beinhalte indessen zusätzlich gekoppelte Geschäfte (Aufbereitung des Content, dessen Verschlüsselung [inkl. Settop-Box] und Kundenverwaltung). Aus einem Schau bild ging hervor, dass die Kabelnetzbetreiber künftig die Schnittstelle zwischen den Programmver an stal tern und den Haushalten sein wollten, wobei eine Grundverschlüsselung vorgenommen werde. Diese Positionenverteilung bezeichnete HEINZELMANN als Mogelpackung. Bezüglich des Potentials zur Marktabschottung der sog. Gatekeeper-Positionen der Kabelnetzbetreiber berief er sich auf eine Stelle in der Botschaft zum nRTVG[25]. Er leitete daraus die nachteilige Stellung der Contentanbieter ab. Eine Offenheit der Infrastrukturen sei, wie HEINZELMANN weiter aus der Botschaft zitierte, notwendig. Er zog ferner Art. 63 f. nRTVG und Art. 52 E-RTVV bei, die allesamt für die Contentanbieter wenig hilfreich seien. Art. 52 E-RTVV stelle sogar einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar.

HEINZELMANN kam zum Schluss, dass in den neu vorgeschlagenen Erlassen keine Lösung zum vorgetragenen Konfliktherd angeboten werde. In den alten Schläuchen sei kein Wein enthalten gewesen, während in den neuen zwar Spurenelemente zu finden seien, jedoch noch immer kein Wein.

[25] Botschaft zur Totalrevision des BG über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 18. Dezember 2002, BBl 2003, 1569 ff.

2. Sichtweise der Infrastrukturbetreiber bzw. Fernmeldediensteanbieter (FDA)

Dr. CLAUDIA BOLLA-VINCENZ, Geschäftsführerin von swisscable, bemerkte gleich zu Beginn, dass es sich hier um neuen Wein in neuen Schläuchen handle, nämlich um die Digitalisierung, wobei die Schläuche die Kabelnetze seien. Zu HEINZELMANNS Äusserungen hinzufügen wolle sie Einzelheiten zur Verbreitungspflicht der FDA, zur Verschlüsselung der Programme und zur Kundenverwaltung.

Art. 49 E-RTVV bestimme die Höchstzahl der zugangsberechtigten Programme, die durch die FDA umsonst verbreitet werden müssten – diese Pflicht bestehe indes bereits heute. Sie finde sich in Art. 59 f. nRTVG und stelle einen Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit der FDA dar; die Zahl sei unverhältnismässig hoch angesetzt. Es erfolge quasi ein Eingriff «auf Vorrat», wozu die gesetz liche Grundlage fehle. Resultat sei ein Wettbewerbsnachteil gegenüber den Telekommunikationsunternehmen. Überdies sprach die Referentin über die Verbreitungspflicht der gekoppelten Dienste i.S.v. Art. 42 E-RTVV[26]. Zwar sei deren Verbreitung für die Kabelnetzbetreiber technisch möglich, doch seien die Kapazitäten begrenzt, würden diese doch ebenso für Internet- und Telefonie-Dienstleistungen benötigt.

Die Grundverschlüsselung sei die Zukunft. Für ein allfälliges Verbot einer solchen mangle es an der gesetzlichen Grundlage. Ein Verbot würde ein umfassendes digitales Angebot verunmöglichen, brächte also den Kunden Nachteile.

Die Verbreiter des Content, d.h. die FDA, trügen die Verantwortung gegenüber den Kunden. Zudem sei das Bestehen eines Ansprechpartners für den Kunden wünschbar. Daher müsse die Verwaltung der Kundendaten nach BOLLA-VINCENZ (auch) bei den Verbreitern liegen. Generell dürfe diese Debatte nicht auf Kosten der Kundenzufriedenheit ausgetragen werden, denn diese liege ihr am Herzen.

VI. Medienpolitische Kontrolle und deren Ausgestaltung

PIERRE RIEDER, Leiter Sekretariat UBI, schränkte sein Referat auf den Bereich der Aufsicht über den Inhalt von Radio- und Fernsehprogrammen gemäss der neuen Gesetzgebung ein.

On-Demand-Dienste würden vom Geltungsbereich des nRTVG nicht erfasst, was heute akzeptabel sei, aber in Zukunft womöglich nicht mehr tragbar sein könnte. Der Entwurf für eine EU-Fernsehricht linie sehe denn auch die Unter scheidung zwischen linearen (pas si ves Em pfangen) und nicht-linearen Diens ten (On-Demand-Dienste) vor. Beim Vergleich der Behördenorganisation nach geltendem RTVG mit derjenigen im Sinne der Botschaft zum nRTVG[27] hätte die neu zu schaffende Kommission für Fern meldewesen und elektronische Medien ein von Verwaltung und Politik unabhängiger Regulator darstellen sollen, so RIEDER. Damit wäre man dem europäischen Kurs gefolgt. Der SRG-Beirat hätte daneben eine Überprüfung des Service Public vorgenommen. Dieser Vorschlag sei chancenlos gewesen. Nach nRTVG habe nun das Bakom die allgemeine Aufsicht und die Aufsicht über die Einhaltung der Bestimmungen betreffend Werbung, Sponsoring und Verkaufssendungen inne. Die UBI[28] beaufsichtige die redaktionellen Sendungen mitsamt Zugang zum Programm. Dieser «Schritt zurück», sei wider die Empfehlungen des Europa-Rates. Bei der Aufsicht über ausländische Veranstalter könne das Bakom mit Art. 52 nRTVG die Ausstrahlung programmrechtswidriger Inhalte einschränken oder untersagen.

RIEDER fragte sich mit Blick auf die asymmetrische Werbeordnung, ob ein Ende des Grundsatzes der Trennung des redaktionellen Programmteiles und der Werbung erreicht sei. Es gebe des Weitern einen Bedarf an Bestimmungen betreffend Medienkonzentration. Eine Anlehnung an Begriffe des Kartellrechts mit Bezug auf die marktbeherrschende Stellung und deren Miss brauch sei auszumachen.

Ziel sei, so schloss RIEDER sein Referat, ein modernes und zukunftsgerichtetes Rundfunkgesetz mit einem pragmatischen Ansatz. Bei der Aufsicht würde der status quo weitgehend aufrechterhalten. Das Gesetz gehe zu stark vom heutigen Markt aus, dessen zukünftige Entwicklung noch nicht absehbar sei. Auch der künftige Rechtsrahmen auf euro päischer Ebene sei unklar. Zu hoffen bleibe, dass das nRTVG länger in Kraft bleiben werde, als die Revisionsarbeiten gedauert hätten.

---

[26] Beispiele hierzu sind: Teletext, Dienste für Personen mit einer Sinnesbehinderung oder RDS (Radio Daten System).
[27] Siehe Fn. 25.
[28] Neu seien auch juristische Personen vor der UBI beschwerdebefugt. Ziel der UBI sei der Schutz des Publikums. Die Beratungen der UBI würden aus Transparenzgründen grundsätzlich öffentlich durchgeführt.

VII. Abschliessende Diskussion

Wie lange das nRTVG brauchbar sein werde, warf BERGER im Anschluss an RIEDERS Befürchtungen in die Runde. Bestimmt brauche es wieder einmal eine Novellierung, so DUMMERMUTH, wobei er auf das Revisionsintervall beim FMG hinwies. Eine andere Frage sei diejenige, ob es einer Total- oder einer Partialrevision bedürfe. Das geschaffene Konzept im nRTVG erachtete DUMMERMUTH als gut, selbst ohne den Ein bezug der nicht-linearen Dienste. Früher sei der Gang in die Videothek ebenfalls nicht reguliert ge wesen! Eine Revision «auf Vorrat» sei abzulehnen.

Auf eine kritische Bemerkung aus dem Publikum, die auf höhere Kosten bei Vorantreiben der Digitalisierung hinwies und die Notwendigkeit der neuen Technik in Frage stellte, erinnerte BOLLA-VINCENZ an das Leben ohne Mobiltelefon und iPod. Technische Entwicklungen könne man ohne Modernisierung nicht bewältigen. Die Kabelnetzbetreiber befänden sich zunehmend in einer Situation verschärften Wettbewerbs, wie am Beispiel des digitalen Einstiegs der Swisscom in den TV-Markt zu erkennen sei. Nach DUMMERMUTH werde die Zeit kommen, in der die Signalübermittlung auf analoger Basis nicht mehr ausreiche. MEILI schliesslich mahnte, dass den Kunden die Bedürfnisse nicht zu diktieren seien.

MATTHIAS RAMSAUER (Publikum) vom Bakom bemerkte, dass sich die Frage nach der Finanzierung des Migrationsprozesses, d.h. des Wechsels von analoger zu digitaler Technik, stelle und es langfristig nicht verständlich wäre, wenn digitale Angebote teurer und analoge weiterhin unverschlüsselt zu empfangen wären. Ebenfalls aus dem Publikum wurde das Bedürfnis der Konsumenten nach nur einer Settop-Box erwähnt. Dem entgegnete BOLLA-VINCENZ, dass der Preisüberwacher auf Anfang 2007 die Eckwerte festgelegt habe. Das Problem der Settop-Box sei nach einem kommenden Prozess der Standardisierung nicht schwerwiegend.

Um das Schweigen eines nicht im Panel vertretenen Players zu brechen, spielte BERGER den Ball in das Publikum zum Vertreter von Bluewin TV und wollte wissen, ob er sich als Dritter freue, wenn die Üb rigen stritten. Dieser konstatierte, dass der Markt nun zu spielen beginne, man aber selber zurzeit auch andere Baustellen habe. Zudem würden die Fragen betreffend die Settop-Box auch Bluewin TV beschäftigen. Daran knüpfte DUMMERMUTH an und bestätigte, dass etwa Belange der Settop-Box weit heikler seien als z.B. die Diskussion um Bierwerbung. Technisch handle es sich um einen komplexen Bereich, und die Verlängerung der Macht über die Netze bis ins Wohnzimmer des Konsumenten werde von der Politik nicht gern gesehen. Die in seinem Referat gewünschte Kooperation[29] beziehe sich daher auch auf das Thema der Settop-Box.

Zuversichtlich vermag zu stimmen, dass der kommenden Digitalisierung wegen in Bälde in manchem Haushalt ein flaches HDTV-Gerät mit Breitbild stehen wird. Zwar geht mit der zunehmenden Individualisierung der Angebote der Überraschungseffekt des abendlichen Programms für den Einen oder Anderen verloren, doch werden sich dadurch hoffentlich neuere, bedürfnisgerechtere Informations-, Unterhaltungs- und Abrechnungsmöglichkeiten finden lassen. Aller Voraussicht nach wird ausserdem ein starker nationaler Service Public mit der SRG SSR idée suisse als dessen Garantin auf längere Sicht erhalten bleiben.

* lic. Iur., Assistent am Lehrstuhl für Immaterialgütterrecht an der Universität Zürich.

29 Hiervor II.5.