



Herr Bundespräsident  
Moritz Leuenberger  
Vorsteher des Eidg. Departements für Umwelt,  
Verkehr, Energie und Kommunikation  
Bundeshaus Nord  
3003 Bern

30. April 2001

### **Vernehmlassung zur Revision des Radio- und Fernsehgesetzes**

Sehr geehrter Herr Bundespräsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom Dezember 2000 haben Sie uns eingeladen, zur Revision des Radio- und Fernsehgesetzes vom 21. Juni 1991 Stellung zu nehmen. Wir danken Ihnen für diese Möglichkeit zur Meinungsäusserung, die wir gerne wahrnehmen.

Unsere Eingabe stützt sich auf Beratungen in der Expertengruppe „Informationsgesellschaft“ von economiesuisse sowie auf eine Umfrage unter den kantonalen Industrie- und Handelskammern und interessierten Fachverbänden, welche ein uneinheitliches Meinungsbild zutage förderte. Aus diesem Grund orientiert sich unsere Stellungnahme in erster Linie an den Kriterien eines marktwirtschaftlichen Konzeptes, dessen Leitlinien vom Vorstandsausschuss beschlossen wurden. Für detaillierte Bemerkungen verweisen wir Sie auf die Eingaben unserer Mitgliedsorganisationen Schweizer Werbung, Schweizerische Gesellschaft für Chemische Industrie, Swiss-cable sowie Verband Inside Telecom, welche Ihnen direkt zugestellt worden sind.

### Hauptforderungen von *economiesuisse*

- *economiesuisse* setzt sich für eine möglichst liberale, den Markt als prinzipiellen Regelungsmechanismus akzeptierende Medienordnung ein. Der Verband der Schweizer Unternehmen fordert einen Abbau der Regulierungsdichte und die möglichst weitgehende Integration der Kommunikationsordnung in die allgemeine Wirtschaftsordnung. Staatliche Interventionen und Regulierungen sind nur aus zwei Gründen zu rechtfertigen: entweder wenn knappe (Verbreitungs-) Ressourcen wie Frequenzen verteilt werden müssen oder wenn Grundversorgungsanliegen, die der Markt erwiesenermassen nicht bereitstellen kann, unter Nutzung öffentlicher Ressourcen wahrzunehmen sind.
- *economiesuisse* anerkennt das staatspolitische Interesse an einem dualen System im Rundfunkbereich. Er unterstützt die vollständige Entlassung der privaten Anbieter in den freien Markt und die Konzentration der Gebührengelder bei der mit einem kontrollierbaren Leistungsauftrag ausgestatteten SRG.
- *economiesuisse* fordert aber, die mit Gebühren (mit)finanzierten Programme der SRG auf sechs Radio- und sechs Fernsehprogramme zu limitieren.
- *economiesuisse* fordert eine Liberalisierung der Werbevorschriften. Für die privaten Radios müssen die gleichen Werbevorschriften wie für die Printmedien gelten. Die Werberegeln für die privaten Fernsehanbieter sind konsequent auf das Niveau des Europäischen Übereinkommens für das grenzüberschreitende Fernsehen zu liberalisieren.
- Zur Kompensation der Gebührengelder der SRG befürwortet *economiesuisse* eine asymmetrische Werberegulierung zugunsten der privaten Anbieter. Die Asymmetrie ist ausschliesslich durch quantitative und nicht durch qualitative Beschränkungen sicherzustellen.
- Die drahtlose und leitungsgebundene Verbreitung ist grundsätzlich gleich zu behandeln. In beiden Fällen ist eine Preisbildung durch den Markt zuzulassen. Dabei sind die Verbreitungskosten prinzipiell durch die Programmveranstalter zu tragen.
- *economiesuisse* lehnt die vorgeschlagenen Massnahmen zum Schutz der Vielfalt und der Förderung der Programmqualität, insbesondere die Bestimmungen über die Medienkonzentration, ab.
- *economiesuisse* begrüsst die vorgeschlagene Schaffung der Kommission für Fernmeldewesen und elektronische Medien, fordert aber eine kritische Überprüfung der ihr übertragenen Rechtsetzungsbefugnisse.

## 1. Liberale Medienordnung

*economiesuisse* setzt sich für eine möglichst liberale, den Markt als prinzipiellen Regelungsmechanismus akzeptierende Medienordnung ein. Das heisst: der freie Zugang zur Veranstaltung von Radio und Fernsehen und der freie Wettbewerb untereinander müssen die Regel werden. Für *economiesuisse* ist es zunächst nicht einzusehen, warum für Radio und Fernsehen von vornherein generell eine andere Ordnung, andere Regeln gelten sollen als für die Presse. Die Presse ist privatwirtschaftlich organisiert und hat - unter Vorbehalt des allgemeinen Rechts - ein weitgehend freies Tätigkeitsfeld. Dies hat offensichtlich weder ihrem Beitrag zur Entwicklung von Gesellschaft, Staat und Demokratie, ihrer Qualität noch ihrer Vielfalt geschadet, im Gegenteil. Aus der Sicht der Wirtschaft sollte daher die Freiheit aller Medien so gross wie nur möglich sein. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil Demokratie nur im Verbund mit freien Medien gedeihen kann. Frei sind die Medien u.a. dann, wenn die staatliche Beeinflussung ausbleibt. Die Grenzen der Freiheit bezüglich der Inhalte sind durch die Bestimmungen der allgemeinen Rechtsordnung (StGB, OR, Wettbewerbsrecht, usw.) und der einschlägigen internationalen Vorgaben (z.B. Europaratskonvention) gegeben.

Auf weitergehende spezifische Regulierungen ist zu verzichten. Aus Sicht von *economiesuisse* verkennt der den zahlreichen staatlichen Regulierungen zugrunde liegende obrigkeitliche Schutzanspruch die Mündigkeit der heutigen Medienkonsumenten. Selbstverständlich sind aber verantwortlich gestaltete und sich an ethische Regeln haltende Medien für eine Informationsgesellschaft unverzichtbar. Allerdings muss auch hier das Subsidiaritätsprinzip gelten. Die Sicherung der Qualität der Medienangebote ist zunächst und vor allem Aufgabe der Medienunternehmen. *economiesuisse* plädiert darüber hinaus für ein möglichst weitgehendes System der Selbstregulierung der Branche anstelle der staatlichen Regulierung. Das heisst für den Ausbau der branchenumfassenden Qualitätssicherung und den Abbau der Medienbeurteilung durch vom Staat bestellte Organe. *economiesuisse* bringt medienpezifischen Regulierungen oder Subventionen, welche die Gewährleistung oder gar die Lenkung der Vielfalt und der Qualität des Medienangebotes anstreben, wenig Verständnis entgegen. Qualitätsdiskussionen sind zwangsläufig immer mit Inhalten verbunden. Eine Bewertung nach Gesinnungsstandpunkten hat in einer liberalen Medienpolitik aber keinen Platz. Um den Wettbewerb zu stärken, muss die Regulierungsdichte abgebaut und die Kommunikationsordnung in die allgemeine Wirtschaftsordnung integriert werden.

Staatliche Interventionen und Regulierungen sind aus Sicht der Wirtschaft nur aus zwei Gründen zu rechtfertigen: entweder wenn knappe (Verbreitungs-) Ressourcen wie Frequenzen verteilt werden müssen oder wenn Grundversorgungsanliegen, die der Markt erwiesenermassen nicht bereitstellen kann, unter Nutzung von öffentlichen Ressourcen wahrzunehmen sind.

## 2. Anerkannter Handlungsbedarf

Vor dem Hintergrund dieser Ausführungen wird deutlich, dass unsere Erwartungen an den Entwurf des RTVG nicht vollumfänglich erfüllt wurden. Wir anerkennen aber das Bemühen vom ordnungspolitisch verfehlten und in der Zwischenzeit durch die Internationalisierung und Digitalisierung auch de facto überholten umfassenden Gestaltungsanspruch des Staates Abschied zu nehmen. *economiesuisse* begrüsst deshalb die Revision des veralteten Gesetzes und befürwortet eine möglichst zügige Inkraftsetzung. Allerdings bedarf der Gesetzesentwurf aus unserer Sicht einer Überarbeitung im Sinne einer gründlichen Entschlackung. In diesem Zusammenhang dürfte es auch hilfreich sein, klarer zwischen Radio und Fernsehen zu unterscheiden. Die beiden Medienbereiche unterliegen anderen Faktoren und können nach spezifischen Gesichtspunkten liberalisiert werden. Dazu gehört insbesondere eine Differenzierung bei den Werberegulungen.

## 3. Duales System

*economiesuisse* anerkennt, dass die multikulturelle Willensnation Schweiz ein staatspolitisches Interesse haben kann, gewisse Funktionen mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen. Dies gilt angesichts der besonderen Situation insbesondere für den Rundfunkbereich. Der Verband der Schweizer Unternehmen akzeptiert deshalb im Rundfunkbereich ein duales System. D. h. den Privaten die vollständige Entlassung in den freien Markt und der SRG den Leistungsauftrag und die Gebühren.

*economiesuisse* lehnt aber auf Stufe des Bundes eine Streuung öffentlicher Mittel auf viele Veranstalter ab, da dies in ein ineffizientes Giesskannenverfahren mündet, was aller Erfahrung nach zusätzliche Staatsinterventionen zur Folge hat. Falls regionale oder lokale Gemeinwesen spezifische regionale Medienangebote mit öffentlichen Geldern unterstützen wollen, bleibt dies ihnen – dem Subsidiaritätsprinzip folgend – unbenommen.

## 4. Stellung der SRG

Die Übertragung der *Pflicht* zur Erbringung des Service public im Rundfunkbereich an eine Gesellschaft, die SRG SSR idée suisse, ist ein gangbarer Weg, da im Gegensatz zu anderen Bereichen des Service public die Formulierung detaillierter und quantifizierbarer Leistungsaufträge für einzelne Sendungen im Rundfunkbereich in der Praxis nur beschränkt möglich ist. Denn mit der verfassungsmässig garantierten Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen sind gestalterische Freiräume verbunden, welche eine Definition des Service public-Mandates kaum justiziabel machen.

Solange allerdings ein Unternehmen wie die SRG mit Zwangsgebühren alimentiert wird und damit ein grosses Privileg geniesst, ist gesetzlich festzulegen, zu welchen Bedingungen und für welche Gegenleistungen die Sonderfinanzierung gilt. Diese Vorgaben müssen dann auch wirksam kontrolliert werden.

Es kann allerdings nicht das Ziel sein, die SRG in ein zu enges regulatorisches Korsett zu zwängen. Die SRG und ihre Unternehmenseinheiten müssen vielmehr die Möglichkeit erhalten, sich von Gebühren- respektive Subventionsempfängern zu Unternehmen zu wandeln, welche nicht nur kostenorientiert, sondern auch unternehmerisch d.h. ertragsorientiert handeln. Die Unternehmenseinheiten müssen ihre Eigenwirtschaftlichkeit respektive ihren Selbstfinanzierungsgrad in allen Regionen markant erhöhen. Ein Antrieb für die vermehrte unternehmerische Ausrichtung der SRG sollte weniger durch regulatorische Auflagen als durch eine Senkung der Zwangsgebühren erfolgen. Eine Reduzierung des Gebührengelderzuflusses an die SRG muss unserer Ansicht nach einerseits mit einer Optimierung der Organisationsstruktur der SRG einhergehen und andererseits mit einer Reduzierung der heute mit Zwangsgebühren wesentlich mitfinanzierten Programmen verbunden sein. *economiesuisse* ist überzeugt, dass deutlich weniger als die heutigen 6 Fernseh- und 16 Radioprogramme genügen, um die Grundversorgung sicherzustellen. Sie beantragt, die mit Gebühren mitfinanzierten Pflicht-Service-public-Programme auf maximal sechs Radio- und sechs Fernsehprogramme zu limitieren. Der geforderte Abbau von gebührenfinanzierten Programmen bedeutet aber nicht, dass das Unternehmen SRG nicht weitere Programme produzieren dürfte. Diese müssten aber über den Markt finanziert werden, wie die Programme anderer Veranstalter auch. Für die Verwirklichung eines solchen Modells muss die SRG die Gebote der Transparenz und Nichtdiskriminierung zwingend erfüllen (z.B. gesetzlich statuiertes Verbot der Quersubventionierung sowie getrennte Rechnungslegung).

## 5. Stellung der Privaten

Die Umsetzung eines dualen Systems muss zur Folge haben, dass der schweizerische Gesetzgeber alle privaten Veranstalter vollständig in den freien Markt entlässt. D.h. für alle Anbieter, die keine Pflicht zur Service public-Erbringung haben, sollten grundsätzlich die gleichen Vorschriften und Bedingungen (StGB, ZGB, UWG etc.) gelten wie für die Printmedien. Eine Ausnahme von diesem Grundsatz ist nur insoweit zulässig, als das Völkerrecht weitergehende inhaltliche Pflichten vorgibt oder allenfalls klar definierte öffentliche Regulierungsinteressen dies rechtfertigen.

Völkerrechtliche Vorgaben ergeben sich aus dem Europäischen Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF). Für das Fernsehen, nicht für das Radio, identifizieren wir lediglich folgende, über die ordentlichen Rechtsschranken hinausgehende Pflichten:

- die Pflicht, dass alle Sendungen eines Programms im Hinblick auf ihre Aufmachung und ihren Inhalt die Menschenwürde und die Grundrechte anderer achten müssen;
- die Pflicht des Rundfunkveranstalters dafür zu sorgen, dass Nachrichtensendungen die Tatsachen und Ereignisse sachgerecht darstellen und die freie Meinungsbildung fördern;
- die Pflichten und Bestimmungen im Bereich der Werbung und des Sponsorings.

Für eine noch weitergehende Regulierung der Programminhalte von privaten Veranstaltern können weder die Frequenzknappheit noch der verfassungsmässige Leistungsauftrag (Art. 93 Abs. 2 BV), welcher nur noch von der SRG wahrzunehmen ist,

als Legitimationsbasis dienen. Auch die Finanzierung von privaten Programmveranstaltern via Empfangsgebühren entfällt als Legitimationsbasis, da die Gebühren zukünftig nur noch der SRG zufallen sollen.

## 6. Werberegelungen

Aus dem oben erwähnten folgt, dass *economiesuisse* für die privaten Radios gleiche Werbevorschriften wie für Printmedien fordert. Die Werberegelungen für private Fernsehbetreiber sind auf das Niveau der Werbevorschriften des EÜGF zu liberalisieren. Private schweizerische Anbieter dürfen gegenüber ausländischen Anbietern nicht schlechter gestellt werden. In diesem Sinne unterstützt *economiesuisse* eine vorgezogene Liberalisierung im Rahmen der parlamentarischen Initiative von Carlo Schmid (00.462).

Zur Kompensation der Gebührengelder der SRG befürwortet *economiesuisse* im Fernsehbereich eine asymmetrische Werberegulierung zugunsten der privaten Anbieter. Diese ist grundsätzlich über eine konsequent asymmetrische Regelung der maximalen Werbezeit pro Stunde und nicht nur mittels der Regelung der maximalen Werbedauer im Verhältnis zur täglichen Sendezeit zu verwirklichen. Als verfehlt halten wir die Absicht, eine asymmetrische Regelung bezüglich der Inhalte (etwa das Werbeverbot für Heilmittel) oder der Form der kommerziellen Kommunikation (Sponsoring) anzustreben. Die Asymmetrie ist also ausschliesslich durch quantitative und nicht durch qualitative Beschränkungen sicherzustellen. Ausgangspunkt der asymmetrischen Regelung muss die mindestens auf das Niveau des benachbarten Auslands liberalisierten Vorschriften für die Privaten sein.

Kreise der Wirtschaft fordern zudem eine Freigabe der Radiowerbung für die SRG. Wie die Fernsehwerbung zeige, würde erst die SRG die Radiowerbung attraktiv machen, was wiederum den Privaten nütze. *economiesuisse* hält Werbemöglichkeiten für nationale/sprachregionale Radioprogramme für sinnvoll. Die Zulassung von Werbung in den maximal sechs Service public-Radioprogrammen der SRG würde allerdings Fragen in Bezug auf eine asymmetrische Werberegulierung auch im Radiobereich aufwerfen. Vordringlicher erscheint deshalb die Voraussetzungen zu schaffen, dass neben den sechs Service Public-Programmen weitere nationale/sprachregionale Radioveranstalter entstehen können. Dies müsste über die Regelung der knappen UKW-Frequenzen sichergestellt werden. Die Zuteilung dieser knappen Ressource muss allerdings grundsätzlich nach den geltenden Kriterien des Fernmeldegesetzes erfolgen, d.h. wenn das Angebot grösser ist als die Nachfrage genügt eine einfache Zuteilung. Wenn die Nachfrage grösser ist, erfolgt die Zuteilung über einen Kriterienwettbewerb oder eine Auktion.

## 7. Verbreitung von Programmen

Das RTVG regelt zwei Bereiche, nämlich den medienpolitischen und den verbreitungstechnischen. Entgegen der Gewichtung in der politischen Diskussion darf die Bedeutung der Verbreitung der Programme nicht unterschätzt werden.

*economiesuisse* unterstützt bezüglich der Verbreitungsinfrastruktur den Grundsatz, dass der Veranstalter frei in der Wahl des Verbreitungswegs für sein Programm ist; aber umgekehrt der Netzbetreiber selbst entscheiden kann, welche Dienste er über seine Infrastruktur verbreiten möchte.

Eine must-carry-Verpflichtung für die Fernmeldediensteanbieter ist lediglich für die Service public-Programme der SRG vorzusehen. Die SRG hat Fernmeldediensteanbieter für die drahtlose und leitungsgebundene Verbreitung ihrer Service public-Programme angemessen zu entschädigen. Denn für *economiesuisse* gehören die Verbreitungskosten prinzipiell zu den ordentlichen Kosten der Programmveranstalter, für welche diese selber aufzukommen haben. Die drahtlose und die leitungsgebundene Verbreitung ist grundsätzlich gleich zu behandeln. In beiden Fällen ist eine Preisbildung durch den Markt zuzulassen. In den Fällen, in denen wegen nicht spielendem Wettbewerb die Gefahr von unangemessenen Preisen bestünde, sollte als Korrektiv eine Preisregulierung, die sich auf die Missbrauchsbekämpfung beschränkt (Preisüberwachungsgesetz), genügen. Denkbar ist angesichts der topographischen Besonderheiten der Schweiz allenfalls eine Subventionierung der Verbreitung mit öffentlichen Gebührengeldern. Offensichtlich nicht angängig ist es aber, den Fernmeldediensteanbietern die Rolle des Subventionsgebers für die durch die Veranstalter verursachten Verbreitungskosten zukommen zu lassen.

Die vorgeschlagene Regelung bezüglich der Zugangsrechte von anderen Veranstaltern wirft zahlreiche Fragen auf. Einerseits könnte sie wettbewerbsverzerrend wirken, da voraussichtlich nicht alle Fernmeldediensteanbieter mit solchen Zugangsverpflichtungen belastet werden und andererseits erachten wir die von der Kommission vorzunehmende Limitierung der Anzahl der zugangsberechtigten Programme als äusserst schwierig und administrativ aufwendig. Es erscheint somit wesentlich einfacher und transparenter, ein Zugangsrecht auf die Service Public-Programme der SRG zu beschränken und ansonsten den Markt spielen zu lassen. Auf jeden Fall beantragt *economiesuisse*, dass auch die Verbreitung im Rahmen von Zugangsrechten zu marktüblichen Preisen zu entschädigen ist.

## **8. Massnahmen zum Schutz der Vielfalt und der Förderung der Programmqualität**

Die Schweizer Wirtschaft hat sich bereits in ihrer Stellungnahme zum Vorschlag für Verfassungsbestimmungen Medien und pressepolitische Massnahmen vom 1. Oktober 1999 sehr kritisch gegen staatliche Massnahmen zur Förderung der Vielfalt und Qualität des Medienangebots geäussert. Die diesbezüglichen Äusserungen gelten auch für die hier vorgeschlagenen Massnahmen. Grundsätzlich erachtet *economiesuisse* staatliche Massnahmen zur Qualitätssicherung im Journalismus als verfehlt. Journalismus ist keine exakte Wissenschaft, sondern bleibt weitgehend subjektiven Kriterien verhaftet. Qualitätssicherung ebenso wie Förderung ist deshalb immer mit Inhalten verbunden. Eine Bewertung nach Gesinnungsstandpunkten hat aber in einer liberalen Medienordnung keinen Platz. Es ist auch nicht einzusehen, weshalb der Journalismus zum einzigen Berufszweig emporsteigen sollte, dessen Qualität vom

Staat gefördert werden muss. Qualität, Aus- und Weiterbildung ist eine Angelegenheit der Medienschaffenden. Für *economiesuisse* gibt es keinen Grund, staatliche Spezialregelungen für Medienschaffende einzuführen. Wenn schon, so besteht eher auf der Seite der Medienkonsumenten Handlungsbedarf. Der Umgang mit Kommunikation und Medien sollte in den ordentlichen Lehrplänen besser verankert werden. Dies ist aber Aufgabe der Bildungspolitik.

*economiesuisse* wendet sich auch gegen die Medienkonzentrationsbestimmungen im RTVG-Entwurf. Die Förderung und Beschleunigung des Wettbewerbs von Staates wegen ist nicht notwendig. Solange der Markt offen ist, sehen wir keine Veranlassung für eine spezialgesetzliche Regelung. Die entsprechenden Bedingungen des geltenden Kartellgesetzes genügen vollauf, um schädliche Folgen von Medienkonzentration wirksam entgegenzutreten zu können. *economiesuisse* beantragt, die Bestimmungen über Medienkonzentration ersatzlos zu streichen.

## **9. Kommission für Fernmeldewesen und elektronische Medien**

Die vorgeschlagene Umgestaltung der heutigen Kommunikationskommission (ComCom) ist grundsätzlich zu begrüßen. Sie soll neu die Aufgaben der bestehenden Behörden (ComCom und UBI) zusammenfassen, was den längerfristigen Tendenzen zur Konvergenz Rechnung trägt und ermöglicht behördenseitig eine Vereinfachung des Vollzugs. Die Übertragung von umfangreichen richterlichen und legislativen Kompetenzen an ein und dieselbe Behörde ist aber rechtsstaatlich problematisch, wenn gleichzeitig auch noch der Rechtsschutz eingeschränkt wird. Die Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen an die Kommission muss eingeschränkt werden (z.B. nur der Erlass von technischen und administrativen Vorschriften von wirtschaftlich untergeordneter Bedeutung). Gleichzeitig ist ein Rechtsschutz vorzusehen, der rechtsstaatlichen Standards genügt. *economiesuisse* fordert, die Delegation der Rechtsnormen zu überprüfen und die Zuständigkeiten der Kommission zu entbündeln und die Verwaltungsgebühren verursachergerecht zu erheben.

## **10. Änderungen des Fernmeldegesetzes**

Die Revision des RTVG darf nicht dazu missbraucht werden, gleichzeitig Änderungen im Fernmeldegesetz durchzuführen, die nicht tatsächlich oder unmittelbar mit der RTVG-Revision zusammenhängen. Der Grundsatz der Einheit der Materie ist einzuhalten. *economiesuisse* beantragt, nur die Bestimmungen zu ändern, die tatsächlich und unmittelbar mit der Änderung des RTVG zusammenhängen.

Eine Politik, die in erster Linie auf Subventionen und Strukturhaltung setzt, ist langfristig dem Gedeihen einer innovations- und leistungsfähigen Medienindustrie abträglich. Staatliche Regulierungen und Interventionen müssen auch in der Medienpolitik abgebaut werden. Dem freien Spiel der Marktkräfte ist mehr Entfaltungsspielraum zu gewähren. Die Chance, die schweizerische Medienlandschaft stärker dem Markt zu öffnen, sollte genutzt werden. In diesem Sinne danken wir Ihnen, sehr geehrter Herr Bundespräsident, sehr geehrte Damen und Herren, für die gebührende Berücksichtigung unserer Überlegungen und Anträge.

Mit freundlichen Grüßen

economiesuisse

Dr. Rudolf Ramsauer  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Dr. René Buholzer  
Mitglied der Geschäftsleitung