

21

28. Mai 2004

medien heft

Geflicktes Radio- und Fernsehgesetz

Editorial

Nach der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes im Nationalrat bleibt vieles beim Alten. Die einstige Vision eines dualen Rundfunks, wonach die SRG überwiegend durch Gebühren und die privaten Veranstalter ausschliesslich durch Werbung und Sponsoring finanziert worden wären, hat bereits die Vernehmlassung nicht überstanden. Entsprechend reibungslos passierte aber in der Frühjahrsession die vom Bundesrat verwässerte Vorlage die Beratung der grossen Kammer. Wo immer möglich schienen die Fraktionen um Zugeständnisse bemüht, um substantielle Interessen zu verteidigen: Die Seite links der Mitte half der SRG als "starkem Service-public-Veranstalter", ihren Besitzstand zu wahren, die Seite rechts der Mitte kämpfte – ganz untypisch – um Gebührengelder für die Privaten. Und was die Debatte im fragilen Gleichgewicht des polarisierten Parlaments nicht vermochte, besorgte der Zufall der Abstimmungen. Was nach 18 Stunden und über hundert behandelten Artikeln resultierte, wurde verabschiedet als glimpfliche Ausmarchung der Interessen. Auch die Kommentare der Presse – mannigfaltig verflochten mit privaten Radio- und Fernsehveranstaltern – wetterten nur noch ein wenig über die Gebührengelder der SRG, um ihre Zufriedenheit über den Verlauf der Gesetzesrevision zu verbergen. Auf der Strecke blieb indes die ordnungspolitische Stringenz: Weder hat die Revision zu einer Klärung des Service-public-Begriffs geführt, noch wird künftig ein (Qualitäts-)Wettbewerb unter den Veranstaltern spielen. Was etwa die Liberalisierung der Werbeordnung für Alkohol, religiöse und politische Inhalte betrifft, so erfolgt sie nach rein marktwirtschaftlichen Kriterien, entbehrt aber unter dem Aspekt der sozialen Verträglichkeit jeder Logik. Nach der Monsterdebatte im Nationalrat garantiert das Radio- und Fernsehgesetz weder einen Service public, der mehr ist als ein Argument für Gebührengelder, noch einen Rundfunkmarkt, der den Namen auch wirklich verdient.

Impressum

Medienheft (vormals ZOOM K&M), ISSN 1424-4594

Herausgeber: Katholischer Mediendienst, Charles Martig; Reformierte Medien, Urs Meier

Redaktion: Judith Arnold, Adresse: Medienheft, Badenerstrasse 69, Postfach, CH-8026 Zürich

Telefon: ++41 (0)1 299 33 11, Fax: ++41 (0)1 299 33 91, E-Mail: redaktion@medienheft.ch, Internet: www.medienheft.ch

kostenloser Bezug via Internet oder Mailingliste; Bezug der Medienheft Dossiers (zwei Ausgaben pro Jahr) im Abonnement

inkl. Versand und exkl. Mwst. SFr. 30.-- (Ausland SFr. 35.--)

medien heft

Inhalt:

Kompromiss statt Konzept

Die Summe der Interessen ergibt keine Ordnung

Urs Meier

Seite 5

Medienpolitisches Schattenboxen

Innovative Lösungen verpasst

Alex Bänninger

Seite 9

Elektronische Agora oder politische Verengung?

Chancen und Risiken politischer Werbung im regionalen Rundfunk

Regula Stämpfli

Seite 12

Religiöse Spots in Radio und Fernsehen?

Gelockerte Werbeverbote für die Privatsender

Urs Meier

Seite 15

Kaum Gewinne, viele Verlierer

Der Preis für Alkoholwerbung im privaten Rundfunk

Matthias Meyer

Seite 19

Ausländische Werbefenster und Heimatschutz

Was sagt die internationale Rechtsordnung

Rolf H. Weber und Dirk Spacek

Seite 24

Kompromiss statt Konzept

Die Summe der Interessen ergibt keine Ordnung

Urs Meier

Die Erneuerung des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) in der Schweiz folgt bisher den üblichen Mustern des politischen Betriebs. Ein ursprünglich weitsichtiger Entwurf wird auf Mehrheitsfähigkeit getrimmt und verliert sein ordnendes Potential. Gründe des Konturverlustes sind die Bedienung divergierender Interessen und der Mangel an ordnungspolitischem Denken. Kurzfristig kann die opportunistische Gesetzgebung mit der Verfestigung des Ist-Zustands erfolgreich sein. Auf längere Sicht droht dadurch eine Verkrustung der Verhältnisse.

119 Artikel zählt das vom Nationalrat in der diesjährigen Frühjahrsession verabschiedete erneuerte Radio- und Fernsehgesetz. Der vom Bundesrat im Dezember 2000 in die Vernehmlassung geschickte Entwurf war noch mit deren 106 ausgekommen. Wenn auch die Quantität der Bestimmungen nicht entscheidend ist, so fällt ihre Ausweitung doch auf angesichts der namentlich im Parlament populären Klage über die Regelungswut der Behörden. Doch weshalb überhaupt diese Legiferierung? Was ist so besonders an den Rundfunkmedien, dass sie – anders als etwa die Presse oder das Internet – einer ausführlichen gesetzlichen Regelung bedürfen? Um die Qualität dieser Gesetzgebung zu beurteilen, sollte man sich vorgängig in Erinnerung rufen, worauf sich die Sonderbehandlung von Radio und Fernsehen stützt. Der unterschiedliche Rechtsstatus der Medien ist bereits auf der Ebene der Verfassung eklatant. Artikel 17 gewährt die Medienfreiheit kurz und bündig:

(1) Die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist gewährleistet.

(2) Zensur ist verboten.

(3) Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.

Spezielle Vorschriften für Radio und Fernsehen

Exklusiv für Radio und Fernsehen enthält die Verfassung zusätzliche Mediennormen. Der entsprechende Artikel 93 ist wesentlich umfangreicher und legt in den zentralen Absätzen 2 und 3 fest:

(2) Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

(3) Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung sind gewährleistet.

Gestützt auf den erst 1984 nach mehreren gescheiterten Anläufen gutgeheissenen Radio- und Fernsehartikel (der als Artikel 55^{bis} eingeführte Paragraph wurde in die Verfassung von 1999 als Artikel 93 praktisch unverändert übernommen) konnte 1991 erstmals ein Radio- und Fernsehgesetz erlassen und damit eine umfassende, sehr detaillierte Rundfunkordnung gesetzlich festgelegt werden. Ein vergleichbares Pressegesetz gibt

es nicht. Die schlichte Festschreibung der Pressefreiheit auf Verfassungsebene wird bisher mehrheitlich für ausreichend erachtet. Zwar ging ein Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats im März 2002 in die Vernehmlassung. Dieser sieht eine Art Medienförderartikel in der Verfassung vor als Grundlage für ein Presseförderungsgesetz. Der Vorstoss dürfte jedoch politisch chancenlos sein, obschon von vielen Seiten ein Ersatz für die auslaufende Posttarifverbilligung zugunsten der Presse gesucht wird. Nicht nur die Verleger, sondern schätzungsweise eine grosse Mehrheit des Parlaments und der interessierten Öffentlichkeit lehnen jede Regelung ab, die in den Ruch der staatlichen Einflussnahme auf die Presse gerät.

Nun gibt es durchaus ordnungspolitische Ideen, die den Rundfunk im Prinzip gesetzlich ähnlich handhaben möchten wie die Presse. Im Nationalrat waren sie allerdings so gut wie gar nicht präsent. Bei der Beratung des RTVG war wohl des öfteren von Überregulierung die Rede. Doch solche Bedenken führten – etwas überraschend – nicht zu frontalen Vorstössen gegen die angeblich extensive Regelung. So hatten etliche Beobachter gezweifelt, ob die Vorlage im Rat nur schon die Hürde des Eintretens nehmen würde. Der Gesetzesentwurf erwies sich jedoch über weite Strecken als problemlos mehrheitsfähig. Die Notwendigkeit weitgehender ordnender Eingriffe des Staates in das Mediensystem von Radio und Fernsehen fand im Lauf des Gesetzgebungsprozesses immer breitere Akzeptanz. Zudem wurde sie in der Substanz ständig ausgeweitet. Das ist erstaunlich, einerseits in Anbetracht der hohen Sensibilität gegenüber staatlicher Gängelung in den Belangen der Presse und andererseits vor dem Hintergrund eines allgemeinen Deregulierungsdiskurses.

SRG als Verkörperung der Willensnation Schweiz

Der in der polarisierten Politlandschaft ungewöhnlich stabile Konsens in Sachen Radio und Fernsehen hat mit der Teilung des Kleinstaates Schweiz in mehrere Sprachkulturen zu tun. Mit grosser Selbstverständlichkeit wird daran festgehalten, dass kleine und kleinste Kommunikationsräume mit aufwändigen Programmen zu versorgen sind. Diese kulturpolitischen Leistungen werden vom Staat nicht mit direkter Förderung, sondern indirekt über gesetzlich erwirkte Solidarität der Gebührenzahler ermöglicht. Dadurch ist die Rundfunkordnung direkt an die Grundlagen des Staatsverständnisses gekoppelt. Die Willensnation Schweiz ist kaum irgendwo so direkt fassbar wie in der Konstruktion der nationalen Rundfunkanstalt SRG, die sich mit überschüssendem politischem Kalkül den zungenbrecherischen Brand "SRG SSR idée suisse" zugelegt hat. Die Rechnung ist für die SRG aufgegangen: Ausser von einigen Hardlinern der SVP wurde die Festschreibung ihrer dominanten Position im neuen RTVG von keiner Seite ernstlich angegriffen.

Zu dieser erstaunlichen Einmütigkeit hat die Dynamisierung des Rundfunkmarktes entscheidend beigetragen. Die Umwälzungen durch die Privatisierung von Radio und Fernsehen in allen Nachbarländern ausser Österreich sind in den drei Schweizer Sprachräumen massiv präsent, und die weltweite Entwicklung verdeutlicht, dass ein Ende der Turbulenzen noch lange nicht in Sicht ist. Die inneren Besonderheiten der kulturellen Vielgestaltigkeit und die äusseren Bedingungen der grenzüberschreitenden Marktdynamik machen die Notwendigkeit einer bewahrenden Rundfunkpolitik plausibel. Die gesetzliche Ordnung hat die Aufgabe, insbesondere die minoritären Kulturen zu stützen und geeignete Bedingungen für quantitativ und qualitativ ausreichende Leistungen des Rundfunksystems aufzustellen.

Politik der Konkordanz auch beim RTVG

Mit dieser Aufgabe war der Nationalrat in seinem Element. Sie liess sich leicht vereinbaren mit der im Konkordanzsystem herrschenden Politik der allgemeinen Koalition, die allen polarisierenden Einflüssen zum Trotz noch immer funktioniert und stets dazu neigt, unterschiedliche Positionen und Interessen in Gesamtpaketen zu verbinden. Die für schweizerische Verhältnisse schon fast visionär zu nennende Stringenz des Ende 2000 in die Vernehmlassung geschickten RTVG-Entwurfs des zuständigen Departements für Umwelt, Energie, Verkehr und Kommunikation (UVEK) war bereits vom Gesamtbundesrat nach Sichtung der Eingaben preisgegeben worden. Damit das Gesetz im Parlament Chancen hatte, musste es vielen Bedürfnissen entgegenkommen. Dieses Geschäft besorgte die Regierung so gut, dass die Summe der Zufriedenheiten der Vorlage relativ glatt durch die parlamentarische Beratung half. Der Nationalrat musste aus seiner Sicht gar nicht mehr viel nachbessern. Er positionierte die SRG noch etwas komfortabler und alimentierte die Privatsender noch etwas besser mit Werbemöglichkeiten. Die so genannte asymmetrische (d.h. die Privaten gegenüber der SRG bevorzugende) Werbeordnung ist das einzige übrig gebliebene Ordnungsinstrument des Gesetzeswerks. Die nach ursprünglicher Intention strukturierenden Begriffe des Leistungsauftrags und des Service public sind in einem Ausmass nach Opportunitäten verwässert worden, dass sie kaum mehr ordnende Wirkung haben.

Das Zwischenresultat nach der nationalrätlichen Behandlung findet, von wenigen Einzelfragen abgesehen, viel Zustimmung. Das Gesetz bedient die wesentlichen politisch organisierten Bedürfnisse. Eine Rundfunkordnung im Sinn einer kohärenten, bestimmte Leitideen konsequent realisierenden Strukturierung ist es jedoch nicht. Das Departement UVEK hatte eine solche Ordnung angestrebt mit der ausschliesslichen Erteilung eines Leistungsauftrags an die SRG, die allein als Service-public-Veranstalterin (mit einem qualifizierten, überprüf- und einklagbaren Auftrag) in die gesetzliche Pflicht genommen worden wäre. Im Gegenzug hätten die Privaten zwar Null Gebührenanteile, dafür aber sehr weitgehende geschäftliche Spielräume erhalten (einfache Zulassungsverfahren statt staatliche Konzessionierung, keine Programmauflagen, keine Werbebeschränkungen). So wäre ein echtes duales System zweier völlig unterschiedlicher Rundfunksektoren entstanden. Dies hätte einige Vorteile gebracht: auf der Seite der Veranstalter eine klarere Rolle der SRG und einen dynamischen privatwirtschaftlichen Sektor, auf der Seite des Staates den weitgehenden Verzicht auf fördernd-kontrollierende Eingriffe in den privaten Bereich und damit auch auf einen aufwändigen Verwaltungsapparat. Für die weitere Entwicklung des Rundfunks wäre diese Ordnung vermutlich gut disponiert gewesen, nämlich einfach aufgebaut und im privaten Sektor äusserst flexibel. Die Schwierigkeit dieser Ordnungsidee bestand darin, dass sie den Service-public-Begriff präzise fassen und seine Fortentwicklung im Rahmen einer gesetzlich festgelegten Prozedur gewährleisten muss.

Chancen und Gefahren des Beharrens

Die Politik der Regierung und der grossen Kammer des Parlaments – die kleine Kammer wird sich ihr wahrscheinlich anschliessen – hat neben der problemlosen Mehrheitsfähigkeit noch ein weiteres Plus. Sie ändert nämlich fast nichts. Und das kann, ob schon die Medien sich insgesamt stürmisch entwickeln, positive Seiten haben. Denn gerade beim Rundfunk erweisen sich grosse Anteile der Mediennutzung und wichtige Player wie traditionelle "Chaînes généralistes" trotz aller Veränderungen des gesamten Feldes als erstaunlich stabile Grössen. Die ab etwa 1980 zum Dogma erhobenen Vor-

medien heft

aussagen, wonach die Publika sich in kleinste Gruppen mit extrem individualisiertem Nutzungsverhalten aufsplittern sollten, haben sich nur in den aktivsten, avanciertesten Teilen der Gesellschaft einigermaßen erfüllt. Gleichzeitig gingen Reichweiten und Nutzungsumfang der öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstalter nicht nur nicht zurück, sondern sie legten sogar zu. Offensichtlich entsprechen diese Angebote nach wie vor verbreiteten Bedürfnissen, und sie erfüllen zweifellos wichtige gesellschaftliche Funktionen. Warum also nicht diese funktionierenden Medien mit einer konservativ-konservierenden Gesetzesregelung stützen?

Nachteilig an diesem Konzept kann gerade sein Erfolg sein. Seine strukturerhaltenden Wirkungen schirmen den Rundfunkmarkt Schweiz tendenziell von Einflüssen und Entwicklungen ab. Das kann dazu führen, dass dieses System träge und teuer wird und dass es den Anschluss verpasst. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation der Schweiz werden seit einiger Zeit genau solche Erscheinungen kritisiert. Das Problem ist also nicht unbekannt.

Urs Meier ist Geschäftsführer der Reformierten Medien und Mitherausgeber des Medienhefts.

Der Text befindet sich im Internet unter:
http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d21_MeierUrs_1.html

Medienpolitisches Schattenboxen

Innovative Lösungen verpasst

Alex Bänninger

Partikularinteressen und medienferne Vorstellungen beherrschten die Debatte um das neue Radio- und Fernsehgesetz. Entsprechend ist die vom Nationalrat in der Frühjahrssession verabschiedete Gesetzesvorlage von Detailbesessenheit und Idealismus geprägt. Ein Kommentar.

Allen gesetzgeberischen Leistungen zum Trotz, haben sich die Radio- und Fernsehprogramme in den letzten Jahren europaweit qualitativ verschlechtert. Das gilt sowohl für die öffentlich-rechtlichen als auch für die kommerziellen Programme. Beide Systeme nivellieren sich nach unten – es findet eine negative Konvergenz statt.

Orientierung am Markt

Vor diesem Hintergrund nehmen sich der Eifer und die Verbissenheit, die bei der Revision des RTVG parlamentarisch und ausserparlamentarisch an den Tag gelegt worden sind, wirklichkeitsfremd aus. Denn die Erfahrung lehrt, dass sich der Rundfunk minimal an der Gesetzgebung und maximal am Markt orientiert.

Darum ist die Prognose einfach: Wie immer der eidgenössische Gesetzgeber Radio und Fernsehen regelt, ob liberal oder repressiv, ob generell oder detailliert, ob weitsichtig oder kurzsichtig, die Programme werden sich weiter verschlechtern. Das war in der Vergangenheit so und gilt auch für die Zukunft.

Plebiszitäre Finanzierung

Diese unvermeidbare Entwicklung hängt ursächlich mit der Finanzierungsmethode zusammen. Beide Systeme – die Gebühren für die öffentlich-rechtlichen und die Werbeeinnahmen für die kommerziellen Veranstalter – sind plebiszitär. Das heisst, dass beide Finanzierungsarten für ihre Aufrechterhaltung ein Programm benötigen, das ein möglichst grosses Publikum erreicht. Die Gebühren lassen sich als Zwangsabgabe und eigentliche Rundfunksteuer nur so lange erheben, als breite Hörer- und Zuschauer-schichten die öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehangebote nutzen. Das gilt auch für die Werbung und werbeähnliche Formen wie Sponsoring und Product Placement. Werbezeit kann lukrativ bloss in einem programmlichen Umfeld verkauft werden, das eine hohe Publikumsakzeptanz erreicht.

Mit anderen Worten: den Rundfunkveranstaltern bleibt aus existenziellen Gründen keine andere Wahl, als den Massengeschmack zu bedienen. Wenige Ausnahmen bestätigen die Regel. Daran ändert das revidierte RTVG nichts – es sei denn im unwahrscheinlichen Fall, dass der Ständerat als Zweitrat die Realitäten berücksichtigt und einen Paradigmawechsel vollzieht. Bis auf Weiteres kommt die Quote um jeden Preis entschieden vor der Qualität. Die plebiszitäre Schwerkraft der Finanzierung ist stärker als jede rechtliche Vorschrift und jeder intellektuelle oder kulturelle Appell an die Qualitätsverantwortung.

Wunderargument "Service public"

Von allen Protagonisten hat einzig und allein die SRG dieses Naturgesetz begriffen und sich politisch zu eigen gemacht. Sie stellt sich seit Jahrzehnten erfolgreich dar als Garantin des Service public und damit als Botschafterin des Guten. Das ist insofern zutreffend, als die Programme der SRG jene der Privaten hinsichtlich Relevanz und Professionalität in den Schatten stellen. Aber auch die SRG buhlt um die Publikumsgunst, zieht den Boulevard dem Salon vor und schreckt vor billigen Konzessionen nicht zurück. Sie verbirgt ihren Populismus ebenso geschickt wie schamlos hinter der Behauptung, sich für den Service public zu engagieren, um damit für alle Ewigkeit den Gebührenzwang zu rechtfertigen.

Helvetisches Dogma

Das glaubt auch die parlamentarische Mehrheit. Sie verwendet "Service public" und "SRG" unbezweifelt als identische Begriffe und hebt die "starke SRG" in den Rang eines helvetischen Dogmas von staatstragender Bedeutung. Obwohl niemand präzise weiss, mit welchen fassbaren Inhalten sich "Service public" verbindet, steht das schwammige Allerweltswort unangefochten und jungfräulich für "Allgemeinwohl", "Segensreichtum" und "Gnadenfülle". Das mag sein. Richtig ist aber auch, dass das Argument des "Service public" vorzugsweise dann bemüht wird, wenn Besitzstände und Monopole edel verbrämt verteidigt sein wollen. Ob so oder anders: mit dem Instrument "Service public" steuert die SRG ihre eigenen Interessen.

Fiktion mit handfesten Vorteilen

Im Ergebnis stipuliert Artikel 25 RTVG in der vom Nationalrat genehmigten Fassung, dass die SRG "einen Dienst für die Allgemeinheit" erbringt. Das ist sprachlich sowohl eine anerkennende Feststellung als auch ein hoher Anspruch und lässt in beiden Richtungen an Floskelhaftigkeit nichts zu wünschen übrig. Jedenfalls gibt es Menschen, die weder ein Radio- noch ein Fernsehgerät einschalten, und solche, die zwar Rundfunksendungen verfolgen, aber nicht jene der SRG. Der "Dienst für die Allgemeinheit" ist eine Fiktion, die indessen das Recht auf den Mehrheitsanteil am Gebührenaufkommen stützt.

Übersteigerte Ideale

Daraus müsste für die SRG in logischer Konsequenz die Pflicht resultieren, als Gegenleistung für das Finanzierungsprivileg einen klaren und eindeutig beurteilbaren Auftrag zu erfüllen. Doch auch hier ist der Nationalrat der Versuchung erlegen, die SRG mit einer Fülle vage umschriebener Aufgaben einzudecken, die ein erhebliches Stück über das geltende Recht hinaus gehen. Allein der in Artikel 26 verankerte Auftrag, "das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppierungen" zu fördern und "die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone" zu berücksichtigen, beschert einen Schwulst an Unerfüllbarkeit. Die Liste der Beispiele für bestenfalls gut gemeinte, tatsächlich aber völlig wirklichkeitsfremde, pathetisch ins Ideale gesteigerte Programmforderungen liesse sich leider fortsetzen.

Stärkung, Schwächung, Widerspruch

Der aus nationalrätlichen Partikularinteressen und medienfernen Vorstellungen gespiesene Leistungskatalog ist fatal. Das hätte die Erfahrung lehren können. Je ungenauer, idealistischer und schwadronierender der Programmauftrag formuliert ist, desto unmöglicher wird es, die Leistungen der SRG gerecht zu beurteilen und Defizite einwandfrei zu definieren. Gerade die Detailbesessenheit des Gesetzes öffnet der SRG parlamentarisch ungewollte Spielräume. Das stärkt die SRG.

Gleichzeitig jedoch führt die Regelungswut dazu, das Potenzial der an die SRG adressierbaren Vorwürfe zu steigern und die Programmverantwortlichen wegen der Nichtbeachtung beliebiger Einzelbestimmungen rügen zu können. Das schwächt die SRG und liefert sie einem Dauerdruck aus. Eine identische Wirkung entsteht aus der bürokratisch geflochtenen Aufsichtsregelung.

Der Nationalrat hat sich gegenüber der SRG widersprüchlich verhalten. Das ist gesetzgeberisch inakzeptabel und trägt in sich den Keim der Willkür.

Nebeneinander und Durcheinander

Etwas wirklichkeitsnäher und erfüllbarer sind die Basisnormen ausgefallen, die für sämtliche Rundfunkveranstalter gelten, also auch für die Programme der Kommerziellen, und für diese ausschliesslich, sofern sie keinen Gebührenanteil beanspruchen. Sie haben allgemeine Rechtsgüter und journalistische Grundregeln zu respektieren. Um in den Genuss eines Gebührenanteils zu gelangen, müssen die Kommerziellen umfassendere journalistische sowie kulturelle und gesellschaftliche Leistungen erbringen. Diese insgesamt niederschweligen Anforderungen zeigen, dass der Nationalrat den Einfluss des kommerziellen Rundfunks für unbedeutender hält als jenen der SRG-Programme. Das ist sachlich nicht zwingend und schafft ein fragwürdiges Nebeneinander und wettbewerbsverzerrendes Durcheinander von Radio- und Fernsehsendern.

Restaurativ und wenig innovativ

Die für das Publikum relevante elektronische Medienwirklichkeit besteht aus allen in einer bestimmten Region empfangbaren Sendern, aus kommerziellen wie nicht-kommerziellen, aus inländischen, rein ausländischen und ausländischen mit einem Schweizer Fenster. Es wäre zeitgemäss und sinnvoll gewesen, diese Wirklichkeit gesetzgeberisch ins Auge zu fassen und nach geradlinigen, aber griffigen Lösungen zu suchen. Auch nach solchen, die einfach zu beaufsichtigen sind und keine byzantinische Kontrollhierarchie bedingen. Offenbar ist der Nationalrat in einer längst veralteten Mediensituation stecken geblieben, in der Radio und Fernsehen im Wesentlichen von der SRG geprägt worden sind. Mit dem starren Blick zurück lässt sich nicht für eine sich rasch wandelnde Gegenwart und Zukunft legiferieren. Bis zur nächsten Revision des RTVG wird es nicht lange dauern. Vorerst wartet auf den Ständerat die lohnende Arbeit, das restaurative und sich in Details verlierende Wirken des Erstrates mit einer innovativen Anstrengung zu vereinfachen und zu verbessern. Dann besteht der Hauch einer Chance, das medienpolitische Schattenboxen zu beenden und wenigstens die Programme aus der Schweiz qualitativ zu fördern.

Der Text befindet sich im Internet unter:

http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d21_BaenningerAlex.html

Elektronische Agora oder politische Verengung?

Chancen und Risiken politischer Werbung im regionalen Rundfunk

Regula Stämpfli

Der politischen Kommunikation kommt in der direkt-demokratischen Schweiz eine besondere Bedeutung zu. Dieser haben die Nationalräte in der Debatte um die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes aber wenig Rechnung getragen: Ohne Grundsatzdiskussion wurde das bestehende Verbot für politische Werbung für die lokalen und regionalen Privatsender liberalisiert. Dabei wären die möglichen – positiven wie negativen – Folgen zu bedenken.

Dem Qualitätsjournalismus geht es schon seit einiger Zeit an den Kragen. Das Kräfteverhältnis zwischen unabhängiger Berichterstattung und den Mitteln, die dafür notwendig sind, hat sich unter der Sparhysterie, den unternehmerischen Fehlinvestitionen grosser Medienkonzerne und unter politikfernen Managern zuungunsten intelligenter, investigativer, machtkritischer und informativer Berichterstattung verschoben. In diesen Zeiten der Medienkonzentration, der Trivialisierung politischer Information und der Polarisierung politischer Auseinandersetzungen platzt nun eine Revision des Radio- und Fernsehgesetzes, welche viele Beteiligte mit roten Köpfen und grossen Augen zurücklässt. Was ist passiert?

Typisch schweizerisch wurde eine politische Mischlösung angestrebt, die in manchen Bereichen inkonsequent, unlogisch und zerstückelt erscheint. Damit einerseits das Monopol der "SRG SSR idée suisse" nicht angetastet, und andererseits ein gewisser Touch an Liberalisierung gewährleistet wird, befürwortete der Nationalrat die Freigabe von Werbung für Alkohol, Religion und Politik für die privaten Rundfunkveranstalter. Dies ging ohne grosse Debatte vonstatten, ohne dass sich die Nationalräte um die Fragwürdigkeit von Alkoholwerbung, Spots für Sekten und finanzstarke Parteienwerbung geschert hätten. Somit kommt dem weiterhin geltenden Werbeverbot in diesen Bereichen für die öffentlich-rechtlichen Medien eine Kompensationsfunktion zu: lokal ohne Hemmungen, national schön den ethischen und gesellschaftlichen Massstäben entlang.

Chance für lokale und regionale Debatten

Für die schweizerische Demokratie hat dies einige Folgen. Zunächst die gute Nachricht: Die Politwerbesuppe wird nicht so heiss gegessen, wie sie lokal gekocht wird. Lokale Werbung wird in der Schweiz nicht die Personalisierungs- und Politikfinanz-Effekte auslösen, die wir von den USA her kennen. Denn erstens sind die parteipolitischen Mittel hierzulande selbst bei den finanzstarken Grossen wie FDP und SVP für kostspielige Wahlkämpfe auf lokaler Ebene und für einen Kandidaten beschränkt. Zweitens sind die politischen Ämter, um die geworben wird, nicht so wichtig, als dass es sich wirklich lohnen würde, dafür viel Geld aufzuwenden. Und drittens ist die lokale Ausstrahlung im Hinblick auf die nationale Wirkung wohl doch zu gering.

Zudem ermöglichen die lokalen Polit-Werbespots eine gewisse Emanzipation von der Zürcher Medienfixiertheit zurück zu regionalen und lokalen Auseinandersetzungen. Seit 1995 setzt Leutschenbach in den politischen Diskussionen die wichtigsten Akzente, Personen und Themen. Was in den Zürcher Medien nicht vorkommt, findet national nicht

statt. Dieses SRG- und Zürich-Übergewicht wird sich mit der Liberalisierung durch die RTVG-Revision etwas verschieben. Soweit so gut. Trotzdem ist die Freigabe von politischer Werbung quasi vor der Haustür und nach marktwirtschaftlichen Regeln in der Schweiz nicht unproblematisch. Dies aus Gründen, die eine eingehendere Betrachtung verdienen:

Verteuerung und fehlende Chancengleichheit

Erstens gibt es in der Schweiz kein Parteienfinanzierungsgesetz. Die Parteien werden hierzulande für ihre meist ehrenamtliche Tätigkeit und das Aufbieten von rund 25'000 Personen für diverse politische Ämter jährlich nicht entschädigt. Alle Parteien leiden unter Finanzknappheit, da sie entweder auf grosse Spenden (CVP und FDP), millionenschwere Gönner (SVP) und/oder Mitgliederbeiträge und Lohnprozente durch Politämter (SP und Grüne) angewiesen sind. Die Spiesse für die wichtigsten Transmissionsriemen in der vielgerühmten Demokratie Schweiz sind also alles andere als gleich. Während beispielsweise der Bund minutiös über jeden Rappen, den er bei einer Abstimmungskampagne ausgibt, Rechenschaft leistet, können die diffusesten Abstimmungskomitees millionenschwere Kampagnen lancieren, welche nicht nur die Themen, sondern auch die politischen Ausrichtungen in der Schweiz stark beeinflussen. Auf die RTVG-Revision übersetzt bedeutet dies, dass mit der Politikwerbung einmal mehr die gut organisierten privaten Interessen, welche über viele Mittel verfügen, sich auf lokaler und regionaler Ebene noch mehr Öffentlichkeit verschaffen können. Demokratie bedeutet u.a. ein fairer, pluraler und offener Wettbewerb von politischen Ideen, Köpfen und Themen. Die ungleichen Ausgangsbedingungen der am politischen Markt Teilnehmenden fördert daher auch die im Markt bekannten Kartell- und Monopolisierungstendenzen.

So werden allgemeine Themen kaum, dafür Einzelinteressen über Mass propagiert werden. Bei einer solchen einseitigen Bevorzugung all jener Kräfte, die über genug Finanzen verfügen, für sich Werbung zu machen, entwickelt sich eine Asymmetrie, die vor allem auch lokal nicht ohne Folgen bleiben wird. Den "haves" werden überdurchschnittlich mehr Artikulationsmöglichkeiten eingeräumt als den "have-nots", was sich auf die Themenauswahl, die Wertung dieser Themen und auf die in der Politik aktiven Personen auswirken wird. Ähnliche Tendenzen wurden zwar schon im Zuge der Medienkonzentration in der Lokalpresse festgestellt, doch die Ausweitung der politischen Werbung auf den lokalen und regionalen Rundfunk wird dieses schon vorhandene Ungleichgewicht verstärken. – Ganz zu schweigen von der allgemeinen Verteuerung der politischen Kommunikation und damit auch einer Verteuerung der politischen Information, welche die Behörden leisten. Denn künftig muss eine Vorlage von Kantonen oder Gemeinden auch noch im Lokalradio "verkauft" werden.

Ohne politische Bildung keine Entscheidungskompetenz

Zweitens findet die politische Werbung in einem Umfeld statt, welches alles andere als politisch kompetent ist. Während die Schweizer Verfassungsväter im 19. Jahrhundert mit der Einführung des allgemeinen Wahlrechts alles daran setzten, gleichzeitig die Schulpflicht einzuführen und den Staatskundeunterricht obligatorisch zu erklären, dümpelt die politische Bildung in diesem Lande auf einem Niveau, welches schon fast beschämend ist. Politische Werbung findet also auf einem Feld statt, das mangels politisch kompetenten Nährbodens vor allem fruchtbar für Unkraut ist. Damit ist die Gefahr

vorhanden, dass die lokal und regional ausgestrahlte Politikwerbung das politische Umfeld mit Slogans, Vereinfachungen und Personalisierungen noch stärker polarisiert. Langfristig verlagert sich damit die politische Auseinandersetzung auf lokaler Ebene von der parlamentarischen Diskussion hin zur Mediendemokratie, zur medial inszenierten Politik.

Verschränkung regionaler Politikwerbung und föderalistischer Kleinräumigkeit

Drittens stimmen und wählen Schweizer Bürgerinnen und Bürger zum grossen Teil lokal und regional und nur bei nationalen Volksabstimmungen gesamtschweizerisch (falls es ein Ständemehr braucht, gewichtet wieder die regionale Bindung). Die Freigabe politischer Werbung im lokalen Rundfunk kommt also de facto einer Freigabe von politischer Werbung im Rundfunk überhaupt gleich. Der Nationalrat hat hier etwas beschlossen, ohne zu reflektieren, welche Bedeutung dies langfristig für das politische Engagement, die politische Werbung und das politische Agenda-Setting hat. So verschränken sich die lokalen Politwerbefenster mit einer in der Schweiz ausgeprägten föderalistischen, auf kurzfristige Politiken ausgerichteten politischen Kultur. Small ist zwar beautiful, vor allem auch, wenn es um gelebte Demokratie geht. Doch die typisch schweizerische Kleinräumigkeit behindert gerade im politischen Diskurs den Blick auf die grossen Linien. Die Schweiz als Ganzes steht gegenwärtig und künftig vor grossen Themen wie Globalisierung, Wirtschaftswachstum und das Verhältnis zur EU, die nicht nur lokal ausgehandelt werden können und sollen. Da die Politikwerbung im Rundfunk aber künftig nur auf lokaler und regionaler Ebene und ohne klar bestimmte Rahmenbedingungen punkto Finanzierung, Häufigkeit und Ausstrahlung betrieben wird, behindert dies den politischen Blick aufs Ganze.

Unabhängigkeit – bald ein Luxus?

Zum Schluss gibt es noch eines zu bedenken: Niemand beisst gerne die Hand, die ihn füttert. Die Unabhängigkeit der politischen Berichterstattung steht und fällt mit der Unabhängigkeit der eigenen materiellen Basis. Von den Printmedien sind spektakuläre Fälle von Inseratenboykott und Androhungen juristischer Schritte aufgrund kritischer Wirtschaftsberichterstattung bekannt. Ob sich die privaten Veranstalter, die von den Finanzspritzen lukrativer Politikwerbung profitieren, sich die Regeln unabhängiger Berichterstattung auf Dauer leisten wollen, können und werden, ist fraglich. Schade, dass es der Nationalrat verpasst hat, diese Überlegungen in seine gesetzgeberische Tätigkeit einfließen zu lassen.

Regula Stämpfli, promovierte Politikwissenschaftlerin und Dozentin am Medienausbildungszentrum MAZ, ist Autorin des Buches: Vom Stummbürger zum Stimmbürger. Das Abc zur Schweizer Politik. Zürich 2003.

Der Text befindet sich im Internet unter:
http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d21_StaempfliRegula.html

Religiöse Spots in Radio und Fernsehen?

Gelockerte Werbeverbote für die Privatsender

Urs Meier

Gemäss heutigem Recht ist im Radio und Fernsehen Werbung für Alkohol, Politik und Religion verboten. Nach dem Willen des Nationalrats soll das mit dem neuen Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) geändert werden: Reklame für leicht alkoholische Getränke, Politikwerbung sowie missionierende Spots und Eigenwerbung von Kirchen und religiösen Gruppen wären nur noch in den SRG-Programmen tabu, bei Schweizer Privatsendern hingegen erlaubt. Der im Parlament bisher nicht diskutierte Aspekt der religiösen Werbung ist ein instruktives Beispiel der komplexen Auswirkungen von Medienregulierung.

Freikirchen und Sekten freuen sich. Der Nationalrat hat in seiner Frühjahrsession entschieden, dass private Radio- und Fernsehveranstalter zukünftig nicht nur für Alkoholika und politische Meinungen, sondern auch für religiöse Botschaften werben dürfen (Art. 10 des neuen RTVG). Die Freude wird nicht allseits geteilt. Im Vorfeld der Gesetzesrevision waren die Landeskirchen gegen die Freigabe religiöser Werbung. In diesem Punkt unterschieden sich ihre Stellungnahmen am deutlichsten von denen der Freikirchen, welchen es aus nachvollziehbaren Gründen darum geht, alle Kanäle zur Missionierung und zur Werbung für ihre Gemeinschaften einzusetzen. Anders die traditionellen Kirchen. Sie stellten den Wunsch in den Vordergrund, eine Eskalation der Konkurrenz im Bereich der Religion zu vermeiden. Dem konfessionellen Frieden zuliebe und zwecks Verhinderung eines schrillen Wettbewerbs im Kampf um die Seelen und das Geld der Menschen wollten sie auf die Radio- und Fernsehwerbung in eigener Sache weiterhin verzichten.

Neben dieser ethischen Argumentation spielte auch die Tatsache eine Rolle, dass die Landeskirchen bislang kaum zu werben brauchen. Dank ihrer öffentlich-rechtlichen Position, der dadurch möglichen Finanzierung aus Kirchensteuern und Staatsbeiträgen sowie dank ihrer traditionellen Verankerung in der Gesellschaft müssen sie sich nicht kompetitiv verhalten. Allerdings sind solche herkömmlichen Selbstverständlichkeiten inzwischen ins Wanken geraten. Schwindende öffentliche Resonanz und wachsender Einfluss evangelikaler Vorstellungen, aber auch eine neue Unbefangenheit gegenüber unternehmerischem Denken stellen die Zurückhaltung bei der Werbung zunehmend in Frage. Auch die Landeskirchen entdecken die Vorteile gezielter Imagepflege, und sie setzen dafür praktisch alle Träger und Kanäle ausser Radio und Fernsehen ein – wenn auch bisher nur punktuell.

Medienpolitik ohne Grundsatzentscheidungen

Es fällt auf, dass im Nationalrat eine Debatte zur Zulassung religiöser Werbung überhaupt nicht stattgefunden hat. Das Thema wurde etwa dreimal kurz erwähnt. Repliken blieben aus. Im Unterschied dazu gab es über politische Werbung immerhin den Ansatz einer Diskussion, und an der Zulassung von Alkoholwerbung entzündete sich sogar eine grosse Kontroverse. Anscheinend wurde an diesem als erstem behandelten Punkt die Thematik der Aufhebung von Werbebeschränkungen exemplarisch abgearbeitet.

Ausschlaggebend für die partielle Freigabe zugunsten der Privatsender war ein einziges Motiv: Der Rat wollte das Konzept der asymmetrischen Werbeordnung auch an dieser Stelle zum Vorteil der privaten Sender ausgestalten. Alle anderen in Sachen Beschränkung der Alkoholwerbung vorgetragenen Argumente Pro (Gesundheitspolitik) und Kontra (Liberalität) hätten nach sachlicher Logik entweder zur generellen Beibehaltung der Werbebeschränkungen oder zu deren völliger Abschaffung führen müssen. Gleiches gilt für die wesentlichen Gründe für oder gegen Politikwerbung und religiöse Spots. Dass die bisher verbotenen Werbesparten jedoch der SRG weiterhin vorenthalten und nur den Privaten erlaubt werden, weist darauf hin, dass Grundsatzüberlegungen über die gesellschaftlichen Wirkungen keine entscheidende Rolle spielten. Der Schaffung eines Privilegs zwecks Förderung des privaten Mediensektors wurden alle anderen Kriterien untergeordnet. Daran vermochte auch die Befürchtung nichts zu ändern, die zusätzliche Radio- und Fernsehwerbung werde namentlich bei der politischen Reklame zu Lasten der Presse gehen. Und als in der Ratsverhandlung spontan die Idee ins Spiel kam, die Schweizer Werbefenster der ausländischen Sender mit einem Rückkommensantrag von der beschlossenen Begünstigung auszuschliessen, passte das so gut zur Option der Förderung der privaten schweizerischen Regional- und Lokalsender, dass der Nationalrat es in Kauf nahm, wissentlich gegen geltendes internationales Recht zu entscheiden. Dieses Eigengoal wird der Ständerat vermutlich wieder korrigieren wollen. Wenn nicht, dürfte eine spannende Auseinandersetzung vor einem europäischen Gericht folgen. So oder so werden auch die Schweizer Werbefenster von RTL und Sat.1/Pro Sieben die zusätzlichen Einnahmequellen nutzen können. Dadurch wird, nebenbei bemerkt, ein grosser Teil des gewünschten Effekts hinfällig werden: Die zusätzlichen Werbegelder werden mehrheitlich ins Ausland fließen.

Erstaunlich auch, dass die plausiblen Einwände gegen die Freigabe politischer Werbung in Radio und Fernsehen im Nationalrat nicht für sonderlich diskussionswürdig erachtet wurden. Das Parlament tendiert erfahrungsgemäss sonst eher dazu, die Sorge um möglichst gleich lange Spiesse in der direkten Demokratie sehr ernst zu nehmen. Das spielte hier plötzlich keine Rolle mehr. Das Argument, die Ermöglichung von Radio- und Fernsehwerbung verteuere die politische Kommunikation und benachteilige finanzschwache Parteien und Gruppierungen, fand im Rat kein Gehör. Das Thema wurde vom Gros des Nationalrats nur als weiterer Anwendungsfall von Werberestriktionen wahrgenommen und nicht in seinem staatspolitischen Eigengewicht gewürdigt.

Kein Interesse an religiös-gesellschaftlichen Zusammenhängen

Noch schnöder ging der Rat mit dem Aspekt der religiösen Werbung um. Das Thema fiel ganz unter den Tisch und wurde als unwichtiges Anhängsel beiläufig entschieden. Aus der Sicht der Ratsmitglieder, die hier beim Artikel zehn noch 109 weitere, zum Teil hoch komplexe Gesetzesartikel vor sich hatten, ist das allerdings nicht ganz unverständlich. Die Einsicht in die Problematik religiöser Radio- und Fernsehwerbung erschliesst sich erst bei genauerer Analyse des gesamten religiös-gesellschaftlichen Zusammenhangs. Für solche differenzierten Diskussionen ist der Nationalrat nicht das geeignete Forum. Kommt noch hinzu, dass bei dem Thema unmittelbar nicht viel auf dem Spiel stand. Die beschlossene Lockerung wird in diesem Punkt keine unmittelbaren und drastischen Folgen zeitigen. Die Auswirkungen werden vielmehr indirekt und unspektakulär sein, sich aber durchaus nachhaltig mit diversen anderen gesellschaftlichen und religionspolitischen Trends amalgamieren und so dazu beitragen, die religiöse Szene aufzuheizen.

Insofern ist gerade dieser relativ unscheinbare medienpolitische Entscheid ganz typisch: In der Radio- und Fernsehgesetzgebung sind die meisten Einzelheiten per se keine "Schicksalsfragen", sondern Ermessensentscheide. Sie sind fast immer eng verflochten mit dem diffizilen kulturellen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gewebe. Politik ist aber nun mal kein Doktorandenseminar, sondern meist eine eher grobe Aushandlung zwischen unzimperlich vertretenen Interessen. Tatsache ist, dass der Nationalrat eine gewisse Dezenz in der Religion nicht für schützenswert hält, sondern auch auf diesem gesellschaftlichen Feld den Markt spielen lassen will. Der Ständerat, der das RTVG als Zweitrat behandelt, ist hier gefragt, ob er dieser Sichtweise folgen will.

Folgen für Kirchen und Gesellschaft

Falls der Ständerat keine Kurskorrektur vornimmt, wird mit dem frühestens Mitte 2005 erwarteten Inkrafttreten des neuen RTVG eine nicht gesuchte Werbefreiheit auf die Kirchen zu kommen. Freikirchen, aber auch Gruppierungen wie Scientology werden entschlossen zugreifen. Von ihrer aufs Missionieren gerichteten Verfassung her wird ihnen die Finanzierung dieses kostspieligen Kommunikationsinstruments nicht allzu schwer fallen. Sie werden bereit sein, ihre Mittel dafür zu konzentrieren und sich in der Lage sehen, ihre Anhängerschaft zu speziellen Spenden für die elektronische Mission zu mobilisieren. Dies wird die Landeskirchen unter Zugzwang setzen. Um das Feld nicht restlos den agilen Konkurrenten zu überlassen, werden sie mitzuspielen versuchen.

Auf dem Markt sind nur die Ambitioniertesten und Entschlossensten sichtbar. Dadurch wird in der Radio- und Fernsehwerbung sich die Buntheit der religiösen Szenerie wie in einem Hohlspiegel verzerrt und vergrößert abbilden. Das wird zumindest anfänglich etwas Lärm machen. Je nachdem, wie aggressiv die Auftritte ausfallen, kann die neue Form der Werbung das Zusammenleben der Religionen und Konfessionen erschweren. Es kann aber auch anders kommen. Wenn alle darauf verzichten, sich auf Kosten anderer zu profilieren, braucht der konfessionelle Frieden nicht beschädigt zu werden. Im besten Fall kann es den Kirchen und Religionsgemeinschaften sogar gut tun, sich vermehrt erklären und auch vergleichen zu müssen. Die in diesem Punkt traditionell zurückhaltenden Mainstream-Kirchen dürften durchaus in der Lage sein, sich mit solch neuen Kommunikationsweisen vertraut zu machen und sie auf eigenständige Art zu nutzen.

Das Risiko einer massiven Präsenz dubioser, geschäftstüchtiger Organisationen bleibt allerdings bestehen. Religiöse Scharlatanerie ist seit jeher ein attraktives und zunehmend auch finanziell einträgliches Betätigungsfeld. Die Verführbarkeit der Menschen scheint eher zu- als abzunehmen. Die Lockerung traditioneller religiöser Bindungen führt im grossen Massstab nicht zu Glaubenslosigkeit, sondern zu wahlloser Bereitschaft, alles Mögliche zu glauben. Solchen Einflüssen kann man durchaus mit Werbebeschränkungen begegnen; dies ist aber nicht das einzige und vermutlich auch nicht das beste Instrument. Es kann ersetzt oder ergänzt werden mit Massnahmen wie selektive Anerkennung von Religionsgemeinschaften durch den Staat und aktive Aufklärung mittels Erziehung, Bildung und Beratung.

Freigabe: Chancen mit hohen Risiken

Mit der weiteren marktförmigen Umgestaltung des Gesamtsystems Gesellschaft und des Teilsystems Religion ist zu rechnen. Die Kirchen tun gut daran, sich darauf einzustellen. Dabei können sie durchaus ein Stück weit von Freikirchen, charismatischen Bewegungen und trendigen Religionsunternehmen lernen. Das "Wir auch" ist allerdings nicht der richtige Ansatz. Die Kirchen sollten sich zuvor klar werden, wer sie sind, wo im religiösen Markt sie stehen und was sie erreichen wollen. Ihre Werbung – egal in welchen Medien – muss auf umfassenden Marketing- und Kommunikationskonzepten beruhen. Nur so entstehen schliesslich kohärente Werbebotschaften, und nur mit solchen sind die erwünschten Wirkungen zu erzielen. Mit konzeptlosem Vorgehen kann man gerade in der Werbung sehr viel Geld nutzlos verbraten, und das können sich die Kirchen nicht leisten. Gute Werbung hingegen kann die Kirchen in einem ständig schwieriger werdenden gesellschaftlichen Umfeld wieder vermehrt ins Gespräch bringen. Radio und Fernsehen sind dafür im Prinzip durchaus geeignete Kanäle.

Der Grat ist allerdings schmal. Laienhaft gut gemeinte religiöse Werbespots sind eine ziemlich schauerliche Vorstellung. Und von der freundschaftlichen Konkurrenz zur zerstörerischen Konfrontation zwischen den Religionen und Konfessionen ist es auf diesem Feld nur ein kleiner Schritt. Diese Probleme gibt es selbstverständlich auch in anderen Werbemedien. Audiovisuelle Botschaften haben jedoch eine besondere emotionale Qualität. Der Unterschied zu Plakaten, Inseraten und anderen Kanälen ist zwar bloss graduell, aber eben doch signifikant. Die Empfindlichkeiten sind erfahrungsgemäss bei religiösen Themen besonders hoch, und typischerweise beziehen sich die Klagen fast immer auf audiovisuelle Medien.

Professionell gemachte und sensible religiöse Werbung in Radio und Fernsehen könnte für die Kirchen durchaus verlockend sein. Sie müssten dafür allerdings mit den Risiken abschreckender Jekami-Spots und den Gefahren destruktiver Auftritte rechnen. Dieser Preis ist hoch. Nicht die Kirchen, sondern die gesetzgebenden Organe sollten sich gut überlegen, ob sich die Gesellschaft das leisten kann.

Dieser Beitrag ist die leicht bearbeitete und erweiterte Fassung des am 12. März online publizierten Artikels von Urs Meier mit dem Titel "Gelockerte Werbeverbote für Radio und Fernsehen": http://www.medienheft.ch/politik/bibliothek/p21_MeierUrs.html

Der Text befindet sich im Internet unter:
http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d21_MeierUrs_2.html

Kaum Gewinne, viele Verlierer

Der Preis für Alkoholwerbung im privaten Rundfunk

Matthias Meyer

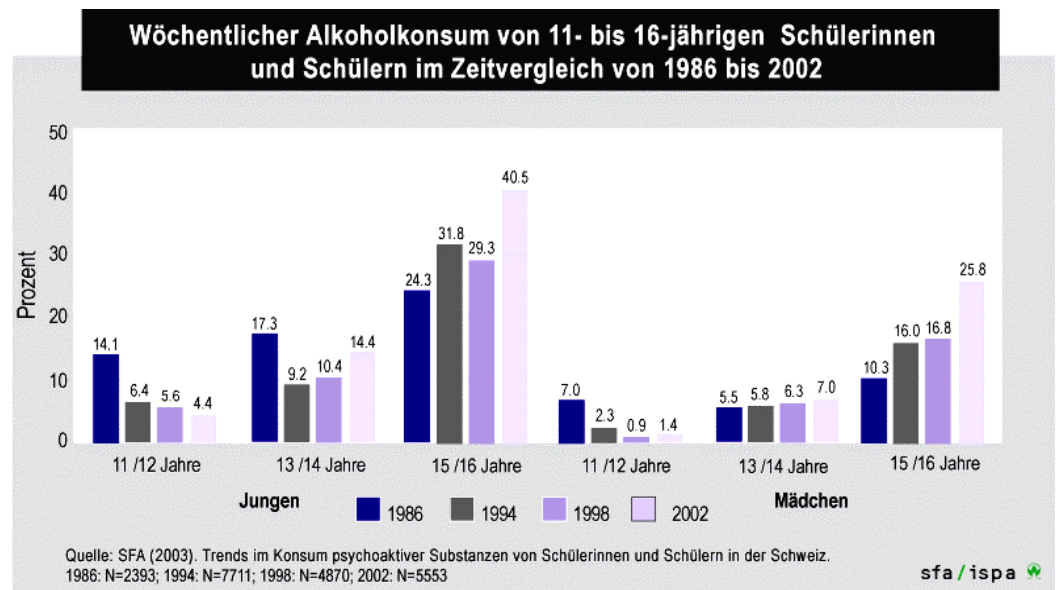
Wenn der Ständerat dem Erstrat folgt, wird das bis anhin geltende Werbeverbot für alkoholische Getränke im privaten Rundfunk aufgehoben. Dies geschieht in der Absicht, den kleinen lokalen und regionalen Privatsendern in der Schweiz gegenüber der gebührenfinanzierten SRG zu mehr Finanzierungsquellen zu verhelfen. Die Konsequenzen für die Volksgesundheit und den Jugendschutz hingegen wurden vom Nationalrat kaum bedacht. Dabei wird der erhoffte Profit für die inländischen Privatsender – wie übrigens auch für die einheimischen Bier- und Weinproduzenten – mit grosser Wahrscheinlichkeit ausbleiben. Denn es ist absehbar, dass die zusätzlichen Werbegelder und die damit erzielte Umsatzsteigerung ins Ausland fließen.

Alkoholische Getränke sind – wie Tabakwaren – keine "normalen Konsumgüter". Jährlich sterben in der Schweiz gegen 3000 Personen an Krankheiten, die durch übermässigen Alkoholkonsum verursacht wurden. Damit sind die alkoholbedingten Todesfälle nach den tabakbedingten auf Rang zwei der vermeidbaren frühzeitigen Todesfälle. Auch Jugendliche reißen sich in diese dramatische Statistik ein: Bei über 10% aller Todesfälle von Jugendlichen in Europa ist Alkohol im Spiel.

Der Preis des Alkoholkonsums ist also hoch – für Einzelschicksale wie für die Gesellschaft. Denn was für Alkoholproduzenten ein Geschäft ist, schlägt volkswirtschaftlich negativ zu Buche: Jährlich kostet der Alkoholkonsum die Gesellschaft rund 6,5 Milliarden Franken (vgl. Jeanrenaud et al. 2003); das sind rund 900 Franken jährlich pro Einwohner der Schweiz. Man kann auch sagen, dass jede getrunkene Flasche Wein mindestens sieben Franken, ein halber Liter Bier mindestens zwei Franken und eine Flasche Spiritus mindestens 27 Franken an Folgekosten verursachen (Berechnungen auf der Basis der SFA 2003). Diese Kosten werden durch die erhobenen Steuern auf Spirituosen und Bier bei weitem nicht gedeckt. Schon deshalb nicht, weil auf Wein neben der Mehrwertsteuer hierzulande keine zusätzliche Steuer erhoben wird.

Die Jugend als Zielgruppe der Alkoholindustrie

Untersuchungen haben gezeigt, dass die konsumierte Menge Alkohol in der Regel mit zunehmendem Alter abnimmt. Diesen drohenden Umsatzverlust durch die älter werdenden Konsumenten muss die Alkoholindustrie durch die Gewinnung immer neuer Zielgruppen auffangen. Nachdem in den letzten zwei Jahrzehnten Frauen als neue Konsumentengruppe erfolgreich beworben wurden, rückte in den letzten fünf bis zehn Jahren die Jugend verstärkt ins Visier der Alkoholwerbung. Deutlich wird dieser Trend durch neue Produkte wie Alcopops oder geschmacklich neu ausgerichtete Biere. Zudem lässt sich beobachten, dass die Alkoholwerbung vermehrt auf den Lebensstil Jugendlicher abzielt: Gezeigt werden etwa Partyszenen mit Plüschtieren. Dass dies nicht ohne Wirkung auf Jugendliche bleibt, zeigen die aktuellen Zahlen: Heute trinken rund 40% der 15- und 16-jährigen Jungen mindestens einmal in der Woche ein alkoholisches Getränk, bei den gleichaltrigen Mädchen sind es rund ein Viertel. Fast zu gleichen Anteilen waren die Jugendlichen schon mindestens zweimal in ihrem Leben betrunken (Jungen 41,9%, Mädchen 25,4%). Dabei stellen diese Befunde eine deutliche Steigerung gegenüber den letzten Erhebungen dar (vgl. SFA 2003).



Werbung erhöht den Alkoholkonsum

Entgegen anders lautenden Behauptungen der Alkoholindustrie wirkt Werbung für alkoholische Getränke klar umsatzsteigernd. Denn Alkoholwerbung beeinflusst die Konsumenten in gleichem Masse wie die Werbung für andere Konsumgüter auch. Alkoholische Getränke werden typischerweise über so genannte Zusatznutzen beworben: Ihr Konsum verspricht Akzeptanz in einer Peer-Group oder die Identitätsbildung als Mann oder als selbstständige, unabhängige Frau. Dabei sind natürlich gerade Jugendliche, die sich auf der Suche nach ihrer Identität befinden, durch derartige Werbung besonders beeinflussbar. Zudem werden durch die Alkoholwerbung soziale Normen geschaffen, die das Verhalten der Zielgruppe langfristig beeinflussen: Eine Party ist nur mit einem bestimmten Getränk lustig, den Arbeitstag beschliesst man in einer Bar und ein erfolgreicher Tag wird zur Happy-Hour gefeiert.

Wie Jürgen Rehm vom Institut für Suchtforschung der Universität Zürich in einer Studie ausführt, lassen sich international zahlreiche Untersuchungen finden, die einen klaren Zusammenhang zwischen Werbemassnahmen und dem Konsumverhalten Jugendlicher zeigen: "So hing z.B. die Wiedererkennungsrate von Alkoholanzeigen mit der wahrgenommenen Akzeptanz von Alkoholkonsum und der Häufigkeit von Berausung zusammen." (Rehm 2004: 15)

Alkoholwerbung zielt auf Jugendliche ab

David H. Jernigan, Forschungsleiter des "Center on Alcohol Marketing and Youth" an der Georgetown University in Washington D.C., hat untersucht, wie stark Jugendliche in den USA durch die von ihnen genutzten Medien der Alkoholwerbung ausgesetzt sind.

Gemäss seinen Ergebnissen für das Jahr 2001 sah die Altersgruppe der 12- bis 20-Jährigen in Zeitschriften 45% mehr Werbung für Bier und 27% mehr Werbung für Spirituosen als ältere Personen. Ebenso sahen die 12- bis 20-Jährigen 60% mehr Werbung für Alcopops, aber 58% weniger Werbung für Wein als ältere Personengruppen.

Im Fernsehen sahen Jugendliche mehr Werbung für Alkohol als für typische Jugendprodukte wie Fruchtgetränke, Kosmetik und Kaugummis. Denn Sendungen mit einem besonders hohen Anteil jugendlicher Zuschauer zeigen sehr häufig Alkoholwerbung.

Über 99% zwischen 12 und 17 Jahren hörten mindestens einmal in der Woche Radio, ca. 80% täglich. Im Schnitt wandten sich die Jugendlichen rund 13,5 Stunden in der Woche dem Radio zu. Dabei hörten die 12- bis 20-Jährigen 8% mehr Werbung für Bier, 12% mehr Werbung für Alcopops und sogar 14% mehr Werbung für Spirituosen als ältere Personen.

Diese Forschungsergebnisse zeigen, dass die Alkoholindustrie ihre Werbung nicht nur inhaltlich auf Jugendliche ausrichtet, sondern sie auch gezielt dort einsetzt, wo Jugendliche sie sehen und hören können.

Die "verantwortliche" Alkoholindustrie

Die Schweiz hat bis heute bewährte Jugendschutzregeln – die allerdings im Bereich des Sports noch ausgebaut werden könnten. In vielen anderen Ländern sind die Gesetze deutlich schwächer. Um einer Verschärfung der gesetzlichen Grundlagen vorzubeugen, gibt die Alkoholindustrie vor, ihre Verantwortung über einen so genannten "Selbstbeschränkungs-Kodex" wahrzunehmen. Darin erklärt sie unter anderem, dass sie keine Werbung machen will, die sich an Jugendliche richtet. Dass dieser Kodex aber nicht eingehalten wird, kann belegt werden (vgl. <http://www.alcoholreclame.nl>). Die Alkoholindustrie gibt in ihrem Ehrenkodex zudem vor, dass sie versuchen will, den Alkoholkonsum Jugendlicher zu reduzieren. Jernigan konnte in seiner Untersuchung jedoch nachweisen, dass die Wahrscheinlichkeit, dass Jugendliche eine Alkoholwerbung sehen, 93-mal höher ist, als dass sie eine Präventionsbotschaft der Alkoholindustrie zu Gesicht bekommen. Erwachsene hingegen sehen diese "präventiven" Werbebotschaften während ihrer Mediennutzung doppelt so häufig wie Jugendliche (vgl. Jernigan 2003).

Inländische Alkoholproduzenten gehen leer aus

Im Zuge der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes wurde von den Alkoholproduzenten in der Schweiz immer wieder behauptet, sie würden durch das geltende Werbeverbot im Schweizer Rundfunkmarkt gegenüber der ausländischen Konkurrenz benachteiligt. Doch stimmt das auch? Dass die inländischen Alkoholproduzenten einen harten Kampf um Marktanteile ausfechten müssen, ist unbestritten:

Bei den Spirituosen wurden 1999 die Steuern auf importierte Produkte deutlich verringert, die Steuern für inländische Spirituosen aber leicht erhöht. Dies führte bei einigen Importprodukten zu einem Preissturz um rund 70%. Inländische Spirituosen mit ihrem eher traditionsbehafteten Image können den internationalen Weltmarken im Kampf um neue Käufergruppen daher wenig entgegensetzen.

Beim Bier sind die beiden grössten nationalen Hersteller Teil eines weltweiten Konzerns: Feldschlösschen gehört der dänischen Carlsberg und Hürlimann-Calanda zur niederländischen Heineken-Gruppe. Schweizer Produzenten teilen sich gerade mal 23% des nationalen Biermarktes. Diese Bierbrauer sind meistens regionale Hersteller, die über kein grosses Werbebudget verfügen und keine überregionale Werbung betreiben.

Und was die Probleme der Schweizer Weinbauern betrifft, so sind sie hinlänglich bekannt: Schweizer Wein ist zu teuer und verliert ständig Marktanteile gegenüber den Im-

porten. Bereits heute wird mehr Rotwein importiert als in der Schweiz Rot- und Weisswein angebaut wird. Produzenten in der Schweiz sind zudem meist kleine Bauernbetriebe, deren Weinproduktion häufig ein Nebenverdienst darstellt. Sie stehen grossen Verteilern wie COOP gegenüber, die ausländische Produkte einführen. Die kleinen inländischen Produzenten können sich zudem keine grossen, nationalen Werbekampagnen leisten – Verteiler wie COOP hingegen schon. Und da dieser mit importierten Weinen mehr Gewinne machen kann, bietet er in seiner Werbung vorzugsweise Produkte aus Chile, Südamerika, Australien und europäischen Staaten feil.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass im schweizerischen Alkoholmarkt kleine inländische Bier- und Wein-Produzenten grossen Anbietern mit ausländischen Erzeugnissen gegenüberstehen. Während einheimische Weinbauer und Bierbrauer kaum die Möglichkeit haben, überregionale Werbung zu betreiben, haben internationale Konzerne viele finanzielle Mittel zur Verfügung. Falls der Ständerat im Herbst dem Nationalrat folgt und das Werbeverbot für Alkohol im privaten Rundfunk liberalisiert, würden von dieser neuen Werbemöglichkeit vor allem die Produzenten und Importeure ausländischer Alkoholgetränke profitieren und nicht der inländische Markt.

Kein Profit für schweizerische Privatsender

Nach der vom Nationalrat verabschiedeten Revision des Radio- und Fernsehgesetzes sollen ausländische Privatsender mit ihren auf die Schweiz ausgerichteten Werbefens-tern künftig den gleichen Bestimmungen unterliegen wie die SRG. Damit wäre es ihnen verboten, in der Schweiz für Alkohol zu werben. Eine Ungleichbehandlung ausländischer gegenüber inländischen Privatsendern wird aber aufgrund geltender internationaler Gesetze nicht durchsetzbar sein (vgl. Weber/Spacek in diesem Heft). Deshalb wird man sich die Frage stellen müssen, in welchen Sendern künftig die Werbung für alkoholische Getränke wohl überwiegend gesendet wird:

Aus meiner Sicht ist zweifelhaft, ob die einheimischen Privatsender von einer Liberalisierung des Werbeverbots für Alkohol wirklich profitieren könnten. Denn wie bereits erwähnt können es sich in der Schweiz nur sehr wenige Alkoholproduzenten leisten, im Radio oder Fernsehen Werbung zu betreiben. Von den Grossverteilern sind heute nur MIGROS und COOP im Fernsehen präsent. Und Werbung für alkoholfreies Bier machen nur Marken, die internationalen Konzernen gehören. Aus diesen Gründen ist nicht zu erwarten, dass mit der Liberalisierung des Gesetzes für Alkoholwerbung in der Schweiz ein veritabler Boom an neuen Werbeanstrengungen ausgelöst würde. Ein solcher wäre allenfalls von Firmen zu erwarten, die bereits Werbung für ihre alkoholischen Produkte betreiben, also entsprechende Werbespots schon produziert haben und über Geschäftsbeziehungen zu Privatsendern wie SAT1 und RTL verfügen. Und da diese ausländischen Privatsender eine deutlich grössere Reichweite haben als irgendein Privatsender in der Schweiz, würden in Zukunft auch nationale Werber wie COOP ihre Werbung dort schalten. Die mit der Liberalisierung neu aufgewendeten Werbegelder für Alkohol würden demnach nicht inländischen, sondern ausländischen Privatsendern zufließen.

Die Folgen einer Liberalisierung des Werbeverbots für Alkohol

Wenn also in der Schweiz private Radio- und Fernsehstationen künftig Werbung für Bier und Wein senden dürfen, wird sich das mittelfristig auch auf die konsumierte Menge Alkohol und die daraus resultierenden gesundheitlichen und sozialen Probleme auswirken. Vor allem Jugendliche werden vermehrt der Verlockung alkoholischer Getränke

unterliegen, was langfristig für die Volksgesundheit gravierende Folgen haben wird. Inländische Produzenten alkoholischer Getränke werden von diesem Mehrkonsum aber kaum profitieren, im Gegenteil: Die Nutzniesser der liberalisierten Werbeordnung werden vor allem ausländische Marken sein, wodurch der einheimische Wein noch stärker unter Druck gerät. Was das Bier betrifft, so ist zwar der internationale Trend, wonach der Bierkonsum den Weinkonsum überflügelt, in der Schweiz noch nicht zu beobachten. Wenn aber ausländische Bierbrauer verstärkt Lebensstil-Werbung in der Schweiz machen, könnte sich das ändern. Schliesslich würden die inländischen Privatsender von den zusätzlichen Werbegeldern der Alkoholindustrie kaum profitieren. Denn der Grossteil würde ausländischen Privatsendern mit Schweizer Werbefenstern zugute kommen. Das würde eine Schwächung der inländischen Privatsender bedeuten – also genau das Gegenteil dessen, was mit der Liberalisierung der Werbeordnung beabsichtigt wird. Die Aufhebung des Werbeverbots für Alkohol im privaten Rundfunk ist also sowohl im Interesse der Prävention als auch im Interesse der inländischen Alkoholproduzenten und der privaten Rundfunkveranstalter abzulehnen.

Matthias Meyer, Betriebswirt und Sozialökonom, ist Leiter des InfoDocCentres, Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA), Lausanne.

Literatur:

Jeanrenaud, Claude et al. (2003): Die sozialen Kosten des Alkoholmissbrauchs in der Schweiz. Neuchâtel, Université IRER.

Jernigan, David (2003): Exposure of Youth to Alcohol Advertising in the U.S. EURO CARE-meeting with WHO and GAPA, Cambridge.

Rehm, J. (2004): Werbung und Alkoholkonsum. Wissenschaftliche Grundlagen und Konsequenzen für politische Massnahmen. Forschungsbericht Nr. 176, Institut für Suchtforschung, Zürich.

Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA) (Hrsg.) (2003): Zahlen und Fakten zu Alkohol und andere Drogen. SFA, Lausanne (DC-ROM).

Links:

Bundesamt für Gesundheit (BAG):
<http://www.bag.admin.ch>

Institut für Suchtforschung, Universität Zürich:
<http://www.suchtforschung.ch>

Links zu Institutionen im Alkohol- und Drogenbereich:
<http://www.drogindex.ch>

Schweizerische Fachstelle für Alkohol- und andere Drogenprobleme (SFA), Lausanne:
<http://www.sfa-isp.ch>

Selbstbeschränkungs-Kodex der Alkoholindustrie:
http://www.amsterdamgroup.org/what_we_do/downloads/standards_DE.pdf

Verfassungsartikel zur Alkoholordnung, Eidgenössische Alkoholverwaltung (EAV):
http://www.eav.admin.ch/d/a_.htm

Der Text befindet sich im Internet unter:
http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d21_MeyerMatthias.html

Ausländische Werbefenster und Heimatschutz

Was sagt die internationale Rechtsordnung?

Rolf H. Weber und Dirk Spacek

In der Frühjahrsession hat der Nationalrat beschlossen, die Werbeverbote im Schweizer Rundfunk für die privaten Veranstalter zu liberalisieren. Damit ist ihnen gemäss Art. 10 des Gesetzesentwurfs künftig erlaubt, für Politik, Religion und alkoholische Getränke wie Bier und Wein zu werben. Der gebührenfinanzierten öffentlich-rechtlichen SRG soll dies aber weiterhin untersagt bleiben. Ein Vorstoss von Nationalrat Hochreutener (CVP/BE) wollte diese restriktiveren Werbevorschriften der SRG auch auf die Schweizer Werbefenster ausländischer Sender ausdehnen, was im Parlament für Verwirrung sorgte. Im Folgenden wird daher geklärt, inwieweit solche protektionistischen Massnahmen mit der internationalen Rechtsordnung überhaupt vereinbar sind.

Das schweizerische Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) erfährt in seiner Totalrevision äusserst lebhaft Debatten. Schon zuvor in der Vernehmlassung hat die grosse Zahl von Stellungnahmen der Rundfunkveranstalter, Verbände und weiterer interessierter Kreise die politische Brisanz der Regelungsmaterie gezeigt: Der Rundfunk als massenkommunikatives Vermittlungsmedium verfügt bei der Bevölkerung über ein hohes Beeinflussungspotential, und zwar im Programm- und im Werbeteil, der so genannten kommerzielle Kommunikation.

Ein in der schweizerischen Rundfunklandschaft seit geraumer Zeit mit Argusaugen beobachtetes Medienformat stellen ausländische Werbefenster dar. Ein Werbefenster entsteht dadurch, dass ein Teil der Werbung eines ausländischen TV-Programmes durch eigene bzw. dem schweizerischen Markt spezifisch angepasste Werbung ersetzt wird. Technisch wird ein Werbefenster dergestalt realisiert, dass im Sendezentrum (Play-Out-Center) des jeweiligen ausländischen Rundfunkveranstalters das ganze TV-Programm, in welchem einzig die Original-Werbespots durch Schweizer Werbespots ersetzt sind, zusammengestellt und ausgestrahlt wird (vgl. Prognos-Studie 2003: 16ff.).

Der Empfang von ausländischen Werbefenstern war von Anfang an medienpolitisch umstritten. Der Bundesrat leistete 1994 aus Rücksicht auf die SRG vorerst Widerstand gegen ein Gesuch des deutschen Veranstalters RTL für ein Schweizer Werbefenster, doch gab er letztlich (auch politisch begründet) dem europäischen Trend nach. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) erachtete später die angekündigte Ausstrahlung des Schweizer Werbefensters des französischen TV-Senders M6 – ohne Erfolg – als volkswirtschaftlich schädlich für die Schweiz. Derzeit gibt es acht auf den Schweizer Markt ausgerichtete Werbefenster in ausländischen Programmen, nämlich sieben Fenster für den deutschsprachigen und ein Fenster für den französischsprachigen Teil der Schweiz (vgl. Prognos-Studie 2003: 16ff.).

Der schweizerische Rundfunkmarkt ist international betrachtet insoweit asymmetrisch, als ausländische Angebote in der Regel in der Schweiz auf eine grosse Resonanz stossen, während umgekehrt schweizerische Programme im Ausland kaum Aufmerksamkeit zu erwecken vermögen. Seit Mitte der 90er-Jahre akquiriert deshalb ein grosser Teil der deutschen Privatsender in der Schweiz Fernsehwerbung für Werbefenster. Auf diese Weise fliessen mittlerweile mehr als 20 Prozent der schweizerischen

Fernsehwerbegelder nach Deutschland, seit 2001 auch nach Frankreich (vgl. Botschaft RTVG: BBl 2003: 1580, 1585; volkswirtschaftlich jedoch relativierend die Prognose-Studie 2003: 49). Dieser Umstand kann den schweizerischen Rundfunkveranstaltern die Finanzierung ihrer Programme erschweren.

Deutschschweiz	Sendestart	Vermarktung durch
RTL	01.01.1993	IP Multimedia (Schweiz) AG
Pro Sieben	01.01.1997	IP Multimedia (Schweiz) AG
Sat. 1	01.01.1997	Cinecom&Media AG (ehemalige RMB Switzerland)
RTL II	25.08.1997	IP Multimedia (Schweiz) AG
Kabel 1	01.03.1999	IP Multimedia (Schweiz) AG
MTV	01.10.1999	IP Multimedia (Schweiz) AG ab. 1.1.2003, vorher RMB Switzerland
VOX	01.01.2002	IP Multimedia (Schweiz) AG
Suisse Romande	Sendestart	Vermarktung durch
M6	14.01.2002	IP Multimedia (Schweiz) AG

Im Rahmen der laufenden RTVG-Revision sind deshalb Stimmen laut geworden, welche die – international vergleichsweise strengen – Werberegulierungen der Schweiz auch auf die Schweizer Werbefenster ausländischer Privatsender ausdehnen wollen (vgl. Vuichard 2004: 38; parlamentarischer Änderungsantrag von Nationalrat Hochreutener, CVP/BE).

Werbe- und Sponsoringordnung im schweizerischen Rundfunk

Die im RTVG abschliessend genannten programmbezogenen Finanzierungsformen wie Werbung, Verkaufsangebote und Sponsoring beabsichtigen im Interesse einer unverfälschten Meinungsbildung des Publikums, redaktionelle Programminhalte von Werbebotschaften erkennbar zu trennen und bei Drittfinanzierungen volle Transparenz zu schaffen. Das geplante neue Recht mit einer stärkeren Ausrichtung auf die internationale Rechtsordnung erlaubt mehr Werbeunterbrechungen, täglich bis zu drei Stunden Verkaufssendungen, Werbung für vergorene alkoholische Getränke sowie Sponsoring durch Alkoholfirmen (vgl. Botschaft RTVG: BBl 2003: 1623). Strenger geregelt als die europäischen Minimalbestimmungen verbleiben allerdings die politische und religiöse Werbung sowie die Alkoholwerbung zulasten der SRG. Zudem will der Bundesrat die Kompetenz erhalten, Werbung und Sponsoring für die SRG weiter einzuschränken (Art. 16 Abs. 1 und 2 im Gesetzesentwurf für Radio- und Fernsehen, kurz E-RTVG).

Die in Art. 16 Abs. 1 E-RTVG vorgesehene Delegation konkreter Werberegulierungen an den Bundesrat gibt ihm die Möglichkeit, die Einzelheiten der Werbeordnung in der Verordnung oder in der SRG-Konzession selbst festzulegen (vgl. Botschaft RTVG: BBl 2003: 1681). Die Einschränkung eines Freiheitsrechts ist aber nur dann zulässig, wenn der Eingriff auf der Ebene eines kompetenzgemäss erlassenen Gesetzes geregelt wird. Je stärker ein Eingriff ist, desto klarer muss er durch einen Gesetzeserlass legitimiert sein (vgl. Häfelin/Haller 2001: N 310). Weil die bundesrätliche Konkretisierung der Werberegulierungen – welche die ausländischen Werbefenster ohnehin nicht betrifft – die wirtschaftliche Entfaltungsfreiheit der Rundfunkveranstalter (vor allem der vornehmlich gebührenfinanzierten SRG) indessen nicht in erheblicher Weise beeinträchtigt, erscheint die Delegationsnorm als rechtfertigbar.

Die Debatte um die Einführung von restriktiveren Werberegulierungen für ausländische Werbefenster gemäss den Werbebeschränkungen der SRG wirft – abgesehen von

den politischen Diskussionen – auch juristische Fragen auf. Im konkreten Fall geht es vorab um die Frage, ob die relativ restriktiven schweizerischen Werberegulierungen auch grenzüberschreitende Wirkungen zu entfalten vermögen.

Schweizerische Rechtsnormen zur Regelung ausländischer Werbefenster?

Eine Präsenz in der Schweiz ist zur Erstellung des Inhalts ausländischer Werbefenster nicht erforderlich. Denn technisch wird das ausländische Programm inklusive Werbefenster vom Play-Out-Center des jeweiligen Anbieters ausgestrahlt, d.h. die "up-link"-Satellitenschaltung erfolgt in Deutschland bzw. in Frankreich, was auch technische Umstellungen bei den schweizerischen Kabelnetzbetreibern nicht nötig macht.

Das schweizerische Radio- und Fernsehgesetz regelt die Konzession inländischer Fernsehveranstalter. Die Betreiber von ausländischen Werbefenstern verfügen jedoch bereits über eine Konzession für die Programmausstrahlung in ihrem Heimatland. Weil es sich aus formeller Sicht bei Werbefenstern ausländischer Veranstalter begrifflich nicht um schweizerische Programme handelt, ist die Konzessionierungsordnung der Schweiz nicht relevant, sondern es geht um die landesüberschreitende Weitersendung von bereits im Ausland konzessionierten Programmen inklusive deren Werbung, die in internationalen Staatsverträgen geregelt ist.

Die Aufnahme von Werbebeschränkungen in das RTVG zulasten ausländischer Rundfunkveranstalter würde deshalb bedingen, dass die Schweiz völkerrechtlich bzw. gestützt auf einen Staatsvertrag berechtigt ist, solche – sich grenzüberschreitend als so genannte "Handelshemmnisse" auswirkende – Regulierungen bzw. protektionistische Massnahmen zu erlassen.

Internationale Zulässigkeit von Regelungen zu ausländischen Werbefenstern

International betrachtet sind insbesondere drei Normwerke zu beachten, die den grenzüberschreitenden Austausch von Rundfunkleistungen betreffen können: das WTO-Recht, das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen und die Europäische Fernsehrichtlinie.

WTO-Recht

Die Schweiz, die bereits ab 1966 dem GATT angehört hat, ist seit 1995 auch Mitglied der Welthandelsorganisation (WTO) mit Sitz in Genf. Neu bei der WTO ist insbesondere, dass neben dem Warenhandel nun auch Regelungen zum Dienstleistungshandel und zum Schutz von Immaterialgüterrechten bestehen. Wesentliche materielle Grundlage des WTO-Rechts sind das Meistbegünstigungsprinzip und das Inländergleichbehandlungsprinzip. Mit anderen Worten: Ein Mitgliedstaat darf Dienstleistungen und Dienstleister eines anderen Mitgliedstaates nicht ungünstiger behandeln als vergleichbare einheimische Dienstleistungen und Dienstleister.

Müssten sich ausländische Rundfunkveranstalter in ihren Schweizer Werbefenstern an das für die SRG geltende Verbot für Alkohol halten, wären sie schlechter gestellt als schweizerische Privatsender, die nicht an diese Werbebeschränkung gebunden sind. Eine solche im Prinzip unerwünschte Diskriminierung lässt sich aber WTO-rechtlich derzeit kaum beanstanden, weil der audiovisuelle Sektor im Jahr 1993 vom Anwendungsbereich des WTO-Rechts ausgeklammert worden ist. Dieser "Kompromiss" zwi-

schen den USA einerseits und Europa/Kanada andererseits, die auf einer "exception culturelle" bestanden haben, ermöglicht den Mitgliedstaaten der WTO, nach eigenem Ermessen festzulegen, ob und in welchem Ausmass ausländische Dienstleistungen und Dienstleister eine Gleichbehandlung erfahren sollen. Allerdings steht ein Nachverhandlungsauftrag im Raum, auf den die USA nun pochen (vgl. Senti/Weber 1996: 147; auch Weber/Unternährer/Zulauf 2003: 52f.). Weil die Schweiz keine diesbezüglichen spezifischen Verpflichtungen eingegangen ist, fehlt es also im Moment an einer Rechtsgrundlage zur Durchsetzung von Diskriminierungsverboten, doch könnte sich die rechtliche Situation in den kommenden Jahren ändern.

Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen

Das Europäische Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (EÜGF) will die Möglichkeit der grenzüberschreitenden Empfangbarkeit ausländischer Programme gewährleisten. Angestrebt wird der freie Austausch von Informationen und Gedanken. Sofern ein Programm die Mindestanforderungen des Übereinkommens erfüllt, dürfen gemäss Art. 4 EÜGF dessen Empfang und Weiterverbreitung auf dem Gebiet der EÜGF-Mitgliedstaaten nicht eingeschränkt werden (vgl. Dumermuth 1996: 8).

Art. 16 Abs. 1 EÜGF legt immerhin fest, dass Werbung, die sich eigens und regelmässig an Zuschauer in einem anderen Vertragsstaat richtet, die für die Fernsehwerbung geltenden Vorschriften dieses Vertragsstaates nicht umgehen dürfen. Beispiele für die Schweiz sind das Alkoholverbot und die Regelungen zur Unterbrecherwerbung, die im Ausland zum Teil weniger restriktiv sind (vgl. auch Prognos-Studie 2003: 17). Sofern ein Vertragsstaat die Verletzung des EÜGF behauptet, lässt sich die Weiterverbreitung des beanstandeten Programms gemäss Art. 24 EÜGF unter bestimmten Bedingungen vorläufig aussetzen. Art. 26 EÜGF sieht hierfür ein Schiedsverfahren vor. Im November/Dezember 2001 zum Beispiel ist im Werbefenster von SAT.1 eine Verletzung des in der Schweiz geltenden Alkoholverbotes festgestellt worden. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) hat daraufhin die deutsche Aufsichtsbehörde gebeten zu prüfen, ob SAT.1 die Vorschriften über die schweizerische Fernsehwerbung verletzt habe. Die Bildung und Zulassung von ausländischen Werbefenstern kann in der Schweiz hingegen nicht verhindert werden, solange der betroffene ausländische Rundfunkveranstalter die schweizerischen Werberechtsbestimmungen nicht verletzt (vgl. auch Riehl 1997: 12 und 1998: 72f.; ebenso Furrer 1998: 243).

Überdies ist zu beachten, dass entwicklungs-historisch betrachtet sich die Schweiz in den Verhandlungsrunden mit den EÜGF-Mitgliedstaaten mehrfach ohne Erfolg gegen eine Verschärfung der Regelungen zu den ausländischen Werbefenstern eingesetzt hat. Eine erste Diskussion im Jahre 1993 hat nicht zu einer restriktiveren Zulassung ausländischer Werbefenster geführt (Dok. T-IT [93] 15). Einen zweiten ausdrücklichen Vorstoss der Schweizer Delegierten zur Verankerung restriktiverer Vorschriften haben die anderen Vertragsstaaten im Jahre 1997 abgelehnt (Dok. T-IT [97] 24 rev. 6). Die entsprechenden Erkenntnisse hat der Bundesrat auch in seine "Grundsätze für die Konzessionierungspraxis des Bundesrates bei Radio und Fernsehen" vom 25. Februar 1998 übernommen: Ziff. 3.1 hält nämlich fest, dass gegen ausländische Werbefenster nichts unternommen werden könne.

Art. 16 Abs. 2 lit. a EÜGF erwähnt allerdings einschränkend, dass nationale Werbevorschriften Rundfunkveranstalter, die ausländische Werbefenster senden, nicht schlechter stellen dürfen als einheimische Rundfunkveranstalter. Sollte der Antrag Hochreutener, der ausländische private Rundfunkveranstalter mit ihren Werbefenstern

schlechter stellt als schweizerische Privatsender, Gesetz werden, ergibt sich das Problem seiner Vereinbarkeit mit dem staatsvertraglich gewährleisteten Grundsatz der Gleichbehandlung.

Der erwähnte Art. 16 Abs. 2 lit. a EÜGF beabsichtigt, diskriminierende bzw. protektionistische Massnahmen zu verhindern, und verkörpert damit den gleichen Inhalt wie das in der WTO anerkannte Inländergleichbehandlungsprinzip. Materiell handelt es sich um eine landesübergreifende Konkretisierung des Rechtsgleichheitsgebotes (Art. 8 BV). Der somit allgemein geltende Grundsatz knüpft an die Vergleichbarkeit von Dienstleistungen an (vgl. Graber 2003: 151). Der Wortlaut von Art. 16 Abs. 2 lit. a EÜGF enthält zwar nicht eine Formulierung, welche ausdrücklich von *vergleichbaren* Rechtsträgern bzw. technischen Einrichtungen im Hoheitsbereich der sendenden Vertragsparteien spricht. Die Bestimmung ist jedoch teleologisch dahingehend auszulegen, dass private Fernsehveranstalter davon betroffen sind, weil deren Finanzierungsquelle vornehmlich aus Werbegeldern besteht. Öffentliche Rundfunkveranstalter und private Rundfunkveranstalter lassen sich hingegen unterschiedlich behandeln: Zur Beurteilung von Art. 16 Abs. 2 lit. a EÜGF sind deshalb private Fernsehveranstalter mit privaten, und öffentlich-rechtliche mit öffentlich-rechtlichen zu vergleichen, d.h. "Gleiches ist nach Massgabe seiner Gleichheit gleich, Ungleiches nach Massgabe seiner Ungleichheit ungleich zu behandeln" (Häfelin/Haller 2001: N 752). Die Unterstellung von privaten ausländischen Werbefenstern unter strengere Werberegulierungen, als sie für inländische Privatfernsehveranstalter gelten, verletzt somit Art. 16 Abs. 2 EÜGF, weil vergleichbar wirtschaftende Dienstleistungserbringer (d.h. Privatfernsehveranstalter) ungleich behandelt würden. Eine werberechtliche Gleichstellung ausländischer Privatsender mit der öffentlich-rechtlichen und gebührenfinanzierten – und gerade deshalb anderen Werberegulierungen unterworfenen – SRG erweist sich hingegen nicht als erforderlich.

Europäische Fernsehrichtlinie

Die Organe der EU haben kurz vor Verabschiedung des EÜGF eine Richtlinie erlassen, welche die Verbreitung und Weiterverbreitung von Fernsehprogrammen innerhalb der EU regelt (RL 89/552, ABl. 1989 L 298/23 vom 17. Oktober 1989). Diese ist 1997 revidiert worden (RL 97/36, ABl. 1997 L 206/60 vom 30. Juni 1997). Inhaltlich unterscheidet sich die Richtlinie nicht wesentlich vom EÜGF (vgl. dazu die vergleichende Darstellung bei Möwes/Schmitt-Vockenhausen 1990: 121). Für die Schweiz als EU-Nichtmitglied hat die Richtlinie indessen keine unmittelbare Wirkung. Mittelbar ist das Regelwerk aber insofern von Bedeutung, als es die Medienlandschaft in Europa massgeblich mitgestaltet. Zudem haben sich Revisionen der Richtlinie bisher auch auf das EÜGF niedergeschlagen.

Fazit

Rundfunkrechtliche Problemstellungen lassen sich infolge der völkerrechtlich starken Verflechtungen der Schweiz nicht mehr im Alleingang lösen. Weil sich der grösste Teil der in der Schweiz empfangbaren Programme der schweizerischen Konzessionshoheit entzieht, erweist sich sowohl rechtlich als auch faktisch eine Politik der Abschottung als nicht realisierbar (vgl. Botschaft RTVG: BBl 2003: 1585). Die Schweiz hat im Rundfunkbereich daher eine internationale Zusammenarbeit zwecks Harmonisierung der Regulierungen anzustreben.

Aufgrund des im EÜGF verankerten Prinzips der freien Empfangbarkeit ausländischer Programme lässt sich, vom Zeitpunkt der Erteilung einer Rundfunkkonzession, die Weiterverbreitung nur noch unterbinden, sofern eine Verletzung des Übereinkommens durch den betroffenen Veranstalter nachgewiesen werden kann. Die Einführung von Vorschriften, die private Rundfunkveranstalter bezüglich ihrer ausländischen Werbefenster im Vergleich zu den inländischen Privatsendern werberechtlich schlechter stellen, erweist sich als völkerrechtlich unzulässig. Insbesondere würde dadurch das in Art. 16 Abs. 2 lit. a EÜGF statuierte Verbot werberechtlicher Diskriminierungen missachtet. Eine daraus resultierende international-politische Auseinandersetzung wäre für die Schweiz sicherlich unerwünscht.

Rolf H. Weber, Prof. Dr. iur., ist Rechtsanwalt und Ordinarius an der Universität Zürich.
Dirk Spacek, lic. iur., ist Assistent am Lehrstuhl von Prof. Rolf H. Weber, Universität Zürich.

Literatur:

Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) BBl 2003, 1569 ff. (zit. Botschaft RTVG, BBl 2003): <http://www.admin.ch/ch/d/ff/2003/1569.pdf>

Dumermuth, Martin (1996): Rundfunkrecht. In: Koller, Heinrich u.a. (Hrsg.): Informations- und Kommunikationsrecht, SBVR V, Basel/Frankfurt a.M., 1ff.

Furrer, Marc (1998): Die europäische Medienordnung im Wandel. *medialex*, S. 241ff.

Graber, Christoph Beat (2003): Handel und Kultur im Audiovisionsrecht der WTO. Völkerrechtliche, ökonomische und kulturpolitische Grundlagen einer globalen Medienordnung, Bern.

Häfelin, Ulrich/Haller, Walter (2001): Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 5. Aufl., Zürich.

Möwes, Bernd/Schmitt-Vockenhausen, Monika (1990): Europäische Medienordnung im Lichte des Fernsehübereinkommens des Europarats und der EG-Fernsehrichtlinie 1989. *EuGRZ* 1990, S. 121ff.

Prognos (2003): Daten und Fakten zum TV-Werbemarkt Schweiz. Ein Diskussionsbeitrag zum neuen RTVG. (vgl. http://www.ipm.ch/downloads/presseber/Medieninformation_Prognos.pdf)

Riehl, Frédéric (1997): Convention européenne sur la télévision transfrontière – quo vadis? *medialex* 1/97, S. 11ff.

Riehl, Frédéric (1998): La Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière: Les nouveautés. *medialex* 2/98, S. 70ff.

Senti, Richard/Weber, Rolf H. (1996): Das allgemeine Dienstleistungsabkommen (GATS). In: Thürer, Daniel/Kux, Stephan (Hrsg.): GATT 94 und die Welthandelsorganisation. Zürich, S. 129ff.

Vuichard, Florence (2004): Gratiswerbung für 140 Millionen. In: *Der Bund*, 11.3. 04, Nr. 59, S. 38.

Weber, Rolf H./Unternährer, Roland/Zulauf, Rena (2003): Schweizerisches Filmrecht. Zürich.

Links:

Europäische Fernsehrichtlinie:
http://europa.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_de.htm

Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen (vgl. BAKOM):
http://www.bakom.ch/de/radio_tv/allgemeines/recht/eugf/

World Trade Organisation (WTO), Dokumente:
http://www.wto.org/english/docs_e/docs_e.htm

Der Text befindet sich im Internet unter:
http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d21_WeberSpacek.html