



22.415

Parlamentarische Initiative
Faire Teilnahme der SRG am audiovisuellen Produktions-
markt

Vorentwurf und Erläuternder Bericht der Kommission für Verkehr
und Fernmeldewesen des Nationalrates

vom ...

Übersicht

Mit dieser Vorlage schlägt die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N) eine gesetzliche Grundlage vor, um die SRG in der Konzession verpflichtet zu können, bei Auftragsproduktionen und filmtechnischen Dienstleistungen mit der veranstalterunabhängigen filmtechnischen audiovisuellen Industrie der Schweiz zusammenzuarbeiten. Insbesondere soll die SRG einen definierten Teil ihres Produktionsbedarfs durch Auftragsvergaben an unabhängige Anbieter in der Schweiz decken.

Ausgangslage

Die SRG nimmt als grösste schweizerische Radio- und Fernsehveranstalterin eine wichtige Rolle in den Märkten für audiovisuelle Auftragsproduktionen und Produktionsdienstleistungen ein. Zu den Akteuren dieser Industrie zählen u.a. kreative Produktionsunternehmen, filmtechnische Dienstleister oder Regisseurinnen und Regisseure. Sie sind auf Aufträge der SRG angewiesen. Anders als bei der Berücksichtigung der Schweizer Literatur und des schweizerischen Musik- und Filmschaffens besteht für die Zusammenarbeit der SRG mit der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie bisher keine verbindliche Regelung im Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG). Die bestehende Regelung auf Konzessionsebene ist eine ungenügende Grundlage, um eine paritätische Zusammenarbeit zwischen der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie in der Schweiz und der SRG zu ermöglichen. Zudem ist es ohne gesetzliche Grundlage nicht möglich, in der Konzession Mindestanteile für eine Auftragsvergabe an die veranstalterunabhängige audiovisuelle Industrie in der Schweiz vorzuschreiben.

Inhalt der Vorlage

Mit dieser Vorlage wird das RTVG geändert: Neu soll festgeschrieben werden, dass die Konzession der SRG die Einzelheiten der Berücksichtigung der veranstalterunabhängigen Industrie in der Schweiz regelt und Mindestanteile für die Vergabe von Aufträgen an diese vorschreiben kann. Damit wird für die veranstalterunabhängige audiovisuelle Industrie in der Schweiz eine analoge Regelung geschaffen, wie sie heute bereits für die Schweizer Literatur und das schweizerische Film- und Musikschaffen nach RTVG gilt.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

1.1 Motion «SRG und unabhängige audiovisuelle Industrie»

Nationalrat Kurt Fluri (FDP.Die Liberalen, SO) reichte am 15. Dezember 2016 die Motion 16.4027 («SRG und unabhängige audiovisuelle Industrie. Den unabhängigen Markt stärken, die Zusammenarbeit intensivieren, Wettbewerbsverzerrungen vermeiden») ein. Mit dieser Motion wurde eine gesetzliche Grundlage verlangt, um die SRG in der Konzession zu verpflichten, in den Bereichen der Auftragsproduktion und filmtechnischen Dienstleistungen mit der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie in der Schweiz zusammenzuarbeiten und insbesondere einen definierten Teil ihres Produktionsbedarfs durch Auftragsvergabe an unabhängige Anbieter in der Schweiz zu decken. Sowohl Nationalrat als auch Ständerat haben die Motion im Jahr 2017 angenommen.

Die Umsetzung der Motion war im Vorentwurf zu einem Bundesgesetz über elektronische Medien (VE-BGeM) vorgesehen.¹ Der Bundesrat hat dieses Gesetzesprojekt nach der Vernehmlassung aufgegeben. Stattdessen hat er die Verpflichtung der SRG, einen angemessenen Anteil von Aufträgen an die veranstalterunabhängige audiovisuelle Industrie in der Schweiz zu vergeben, in der Konzession verankert, die er der SRG am 29. August 2018 erteilt hat (BBl 2018 5545).

Der Bundesrat beantragte in seinem Bericht zu den Motionen und Postulaten der gesetzgebenden Räte im Jahre 2019 (20.006) daher die Abschreibung der Motion. Er begründete diese damit, dass die Konzession eine entsprechende Bestimmung enthalte und das Ziel der Motion damit erreicht sei. Die Räte lehnten diese Abschreibung jedoch ab. Mit dem Bericht zu den Motionen und Postulaten im Folgejahr (21.006) beantragte der Bundesrat mit derselben Begründung erneut die Abschreibung. Diese lehnte das Parlament auch im Jahr 2021 ab.

1.2 Parlamentarische Initiative «Faire Teilnahme der SRG am audiovisuellen Produktionsmarkt»

Am 17. März 2022 reichte Nationalrat Kurt Fluri die parlamentarische Initiative 22.415 («Faire Teilnahme der SRG am audiovisuellen Produktionsmarkt») ein. Diese verfolgt die gleiche Stossrichtung wie die Motion 16.4027: Sie verlangt eine gesetzliche Grundlage für die Zusammenarbeit zwischen der SRG und der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie. Dadurch soll die SRG in der Konzession zu einer Vergabequote verpflichtet werden können.

¹ Die vorgeschlagene Regelung in Art. 28 Abs. 2 VE-BGeM lautete: «Die SRG arbeitet bei der Produktion von audiovisuellen Inhalten mit der unabhängigen schweizerischen audiovisuellen Industrie zusammen. Die KOMEM regelt die Einzelheiten der Zusammenarbeit in der Konzession; sie kann die SRG verpflichten, einen Mindestanteil der Produktion bei unabhängigen schweizerischen Unternehmen einzukaufen.»

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) prüfte die Initiative an ihrer Sitzung vom 18. Oktober 2022 und beschloss mit 17 zu 3 Stimmen bei 3 Enthaltungen, dieser Folge zu geben. Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats (KVF-S) hat am 10. Januar 2023 mit der Beratung begonnen und am 4. April 2023 Vertretungen der SRG, der audiovisuellen Branche und des Bundesamtes für Kultur angehört, um zu eruieren, ob gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht. Sie hat diesen verneint und mit 8 zu 4 Stimmen bei 1 Enthaltung dem Beschluss ihrer Schwesterkommission keine Zustimmung gegeben. Das Geschäft kam deshalb am 5. September 2023 nochmals in die KVF-N, welche ihrem Rat mit 19 zu 1 Stimme bei 2 Enthaltungen beantragte, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben. Der Nationalrat gab dem Geschäft daraufhin am 6. Dezember 2023 oppositionslos Folge. Die KVF-S stimmte diesem Beschluss am 12. Februar 2024 mit 8 zu 3 Stimmen bei 1 Enthaltung zu.

Am 29. April 2024 setzte die KVF-N die Eckwerte zur Ausarbeitung eines Berichts- und Erlassentwurfs zur parlamentarischen Initiative fest und erteilte der Verwaltung den Auftrag, diese Entwürfe entsprechend auszuarbeiten.

Nachdem dieser Auftrag erteilt wurde, beantragte die KVF-N gleichentags einstimmig die Abschreibung der Motion 16.4027. Sie war der Ansicht, dass mit der Umsetzung der parlamentarischen Initiative dem Anliegen der Motion Rechnung getragen werde und daher kein zusätzlicher Auftrag an den Bundesrat aufrechterhalten werden müsse. Die KVF-S beantragte am 6. Mai 2024 mit 4 zu 4 Stimmen und Stichentscheid der Präsidentin ebenfalls, die Motion abzuschreiben. Sowohl der Ständerat als auch der Nationalrat folgten den Anträgen ihrer Kommissionen und schrieben die Motion 16.4027 am 28. Mai 2024 beziehungsweise am 14. Juni 2024 ab.

2 Ausgangslage

2.1 Einleitung

Die Akteure der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie in der Schweiz sind auf eine verlässliche Zusammenarbeit mit der SRG als grösste schweizerische Radio- und Fernsehanbieterin angewiesen. Die Grundzüge dieser Zusammenarbeit sind bisher ausschliesslich auf Konzessionsebene geregelt. Nach Ansicht der KVF-N ist dies ungenügend (zur Begründung vgl. Kapitel 2.3). Es soll daher eine verbindliche Regelung auf Gesetzesstufe geschaffen werden, die es zudem erlaubt, in der Konzession Mindestanteile für die Vergabe von Aufträgen festzulegen.

2.2 Rechtliche Grundlagen und aktuelle Situation

Das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG)² sieht derzeit keine Regelungen zur Zusammenarbeit zwischen der SRG und der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie in der Schweiz vor. Die Zusammenarbeit wird

² SR 784.40

ausschliesslich auf Konzessionsebene geregelt: Durch ihre Konzession ist die SRG bereits seit 2008 verpflichtet, die Zusammenarbeit mit der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie in der Schweiz in einer Vereinbarung zu regeln. Kommt keine Vereinbarung zustande, so kann das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) gemäss Konzession der SRG Vorgaben machen. Seit 2019 ist die SRG zudem nach Artikel 27 Absatz 1 SRG-Konzession verpflichtet, einen *angemessenen Anteil von Aufträgen* an die veranstalterunabhängige audiovisuelle Industrie in der Schweiz zu vergeben. Mindestanteile für die Auftragsvergabe sind in der Konzession hingegen nicht enthalten.

Der Bundesrat hat am 19. Juni 2024 beschlossen, die bis Ende 2024 gültige Konzession der SRG wegen der bevorstehenden Abstimmung zur Eidgenössischen Volksinitiative «200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)» bis Ende 2028 zu verlängern. Die konzessionsrechtliche Grundlage zur Zusammenarbeit zwischen der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie in der Schweiz und der SRG bleibt damit bis Ende 2028 unverändert.

2.3 Handlungbedarf und Ziele

Die KVF-N ist der Ansicht, dass die SRG bei der Vergabe von Aufträgen an die veranstalterunabhängige audiovisuelle Industrie der Schweiz stärker in die Pflicht genommen werden muss. In den Augen der Kommission nehmen die privaten Anbieter heute aufgrund der starken Rolle der SRG in diesen Märkten eine Position von Bittstellenden ein, was keine Verhandlung auf Augenhöhe zulässt. Die Kommission kommt zum Schluss, dass dieser Situation nur durch eine Gesetzesänderung entgegen gewirkt werden kann. So kann die SRG durch eine Anpassung des RTVG zum Abschluss von Verträgen mit der privaten audiovisuellen Branche verpflichtet werden. Eine entsprechende Gesetzesänderung stärkt nach Ansicht der Kommission die Planungssicherheit der privaten Akteure und trägt zum Fortbestand eines vitalen audiovisuellen Marktes in der Schweiz bei.

2.4 Geprüfte Alternativen und gewählte Lösung

Die parlamentarische Initiative 22.415 sieht gemäss Wortlaut umfassendere Anpassungen im RTVG vor, die über diesen Vorentwurf hinausgehen. Der eingereichte Initiativtext forderte die folgenden Anpassungen im RTVG:

Art. 24 Programmauftrag

⁴ Die SRG trägt bei zur: [...]

b^{bis} [neu] Entfaltung und Stärkung einer veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie sowie zur Förderung der Vielfalt der Programmproduktion in der Schweiz, namentlich durch Produktions- und Dienstleistungsaufträge, die durch unabhängige schweizerische Anbieter der audiovisuellen Industrie wie Produzenten audiovisueller

Inhalte, technische Betriebe und Techniker, grossmehrheitlich in der Schweiz verarbeitet und erbracht werden.

Art. 25 Konzession

³ Die Konzession bestimmt namentlich: [...]

d.[neu] die Einzelheiten der Berücksichtigung der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie in der Schweiz nach Artikel 24 Absatz 4 Buchstabe b^{bis}; sie kann entsprechende Mindestanteile vorschreiben;

e.[neu] Regelungen zur Wahrung des Wettbewerbs in den Märkten der audiovisuellen Produktion und filmtechnischen Dienstleistungen bei Angeboten der SRG in diesen Märkten.

Art. 27 Programmproduktion

² [neu] Sie werden zu einem definierten Anteil durch Aufträge an die veranstalterunabhängige schweizerische audiovisuelle Industrie gemäss Artikel 24 Absatz 4 Buchstabe b^{bis} produziert.

Nach Ansicht der KVF-N ist aber nicht der eingereichte Initiativtext ausschlaggebend, sondern es ist vor allem entscheidend, dass das in der Begründung der parlamentarischen Initiative verankerte Ziel erreicht wird: Die Position der Akteure der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie in der Schweiz soll gestärkt werden und es soll möglich sein, in der Konzession Mindestanteile der Produktionsauslagerung von der SRG an die veranstalterunabhängige audiovisuelle Industrie in der Schweiz festzuschreiben. Der Inhalt des vorgeschlagenen neuen Artikels 25 Absatz 3 Buchstabe d RTVG ist zur Erreichung dieses Ziels ausreichend. Die übrigen, gemäss Initiativtext vorgeschlagenen Anpassungen erachtet die KVF-N als nicht notwendig.

Die KVF-N schlägt daher vor, das RTVG ausschliesslich mit dem im Vorentwurf vorgeschlagenen neuen Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe d zu ergänzen. Dies würde auch der Regelungsdichte zur Zusammenarbeit mit der Schweizer Literatur und dem schweizerischen Musik- und Filmschaffen in Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe c RTVG entsprechen.

3 Grundzüge der Vorlage

Mit der Ergänzung von Artikel 25 RTVG soll der Bundesrat in der Konzession der SRG zwingend die Einzelheiten der Berücksichtigung der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie in der Schweiz vorschreiben. Zudem soll gesetzlich verankert werden, dass die Konzession entsprechende Mindestanteile für die Auftragsvergabe vorsehen kann. Die hier vorgeschlagene Änderung soll die Position der Akteure der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie gegenüber der SRG stärken.

4 Erläuterungen zum Artikel

Art. 25 Abs. 3 Bst. d RTVG

In Artikel 25 Absatz 3 RTVG wird aufgezählt, welche Elemente die Konzession regeln muss. Dazu gehören die Anzahl und die Art der Radio- und Fernsehprogramme (*Buchstabe a*) sowie der Umfang des übrigen publizistischen Angebots der SRG (*Buchstabe b*). Zudem muss die Konzession die Einzelheiten der Berücksichtigung der Schweizer Literatur sowie des schweizerischen Musik- und Filmschaffens festlegen, wobei entsprechende Mindestanteile vorgeschrieben werden können (*Buchstabe c*).

Der neue *Buchstabe d* soll festlegen, dass die Konzession auch die Einzelheiten der Berücksichtigung der veranstalterunabhängigen audiovisuellen Industrie in der Schweiz bei der Vergabe von Aufträgen durch die SRG regeln muss, wozu in der Konzession Mindestanteile vorgeschrieben werden können. Analog zur Regelung in Buchstabe c³ folgt auch der neue Buchstabe d dem Konzept, dass sich die SRG und die veranstalterunabhängige audiovisuelle Industrie in der Schweiz grundsätzlich selbst über die quantitativen Aspekte und die Modalitäten der Berücksichtigung einigen. Kommt im Rahmen der Selbstregulierung aber keine Lösung zustande, kann der Bundesrat in der Konzession Rahmenbedingungen festlegen und allenfalls Mindestanteile vorschreiben. Eine Festlegung von Mindestanteilen in der Konzession wäre ohne diese neue gesetzliche Grundlage nicht möglich.

5 Auswirkungen

5.1 Auswirkungen auf den Bund

Mit der vorgeschlagenen Änderung des RTVG entsteht kein Mehrbedarf an allgemeinen Bundesmitteln. Es entsteht auch kein Bedarf an neuem Personal beim BAKOM.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Auswirkungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind schwach bis vernachlässigbar.

³ BBl 2003 1690

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Für die Gesellschaft ergeben sich keine Auswirkungen.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

5.6 Andere Auswirkungen

Die Gesetzesänderung kann für die veranstalterunabhängige audiovisuelle Industrie in der Schweiz zu mehr Planungs- und Rechtssicherheit und zum Fortbestand eines vitalen audiovisuellen Marktes in der Schweiz beitragen.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderung des RTVG stützt sich auf Artikel 93 BV. Dieser Artikel beinhaltet in Absatz 1 eine Zuständigkeitsvorschrift (Bundskompetenz für die Gesetzgebung) und in den Absätzen 2–5 Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung dieser Gesetzgebungskompetenz durch den Bund.

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist vereinbar mit den Pflichten der Schweiz hinsichtlich internationaler Abkommen oder der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen. Sie respektiert insbesondere die Vorgaben der für die Schweiz verbindlichen Konvention vom 4. November 1950⁴ zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und trägt der Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK) Rechnung.

6.3 Erlassform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV. Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

⁴ SR. 0.101

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Mit der Vorlage wird weder eine neue Subventionsbestimmung geschaffen noch führt sie zu wiederkehrenden Ausgaben für den Bund. Die Vorlage ist somit nicht der Ausgabenbremse (Art. 159 Abs. 3 Bst. b BV) unterstellt.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist nicht tangiert.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Das Subventionsgesetz ist nicht tangiert.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat erteilt gemäss Artikel 25 Absatz 1 RTVG die Konzession. Mit der Vorlage wird ein neues Element im Gesetz verankert, welches in der Konzession und damit vom Bundesrat umzusetzen ist.

6.8 Datenschutz

Die Vorlage ist aus Sicht des Datenschutzes ohne Relevanz.