année politique suisse

DOKUMENTATION · ANALYSE · DIFFUSION

Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik

Prozess **Joint Venture Vertrag der SRG mit Swisscom und Ringier**

Impressum

Herausgeber

Année Politique Suisse
Institut für Politikwissenschaft
Universität Bern
Fabrikstrasse 8
CH-3012 Bern
www.anneepolitique.swiss

Beiträge von

Gerber, Marlène
Heidelberger, Anja

Bevorzugte Zitierweise

Gerber, Marlène; Heidelberger, Anja 2024. *Ausgewählte Beiträge zur Schweizer Politik: Joint Venture Vertrag der SRG mit Swisscom und Ringier, 2015 - 2018*. Bern: Année Politique Suisse, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern. www.anneepolitique.swiss, abgerufen am 12.10.2024.

Inhaltsverzeichnis

Allgemeine Chronik 1
Bildung, Kultur und Medien 1
Medien 1
Medienpolitische Grundfragen 1

Abkürzungsverzeichnis

UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
KVF-SR	Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates
BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
WEKO	Wettbewerbskommission

DETEC	Département fédéral de l'environnement, des transports, de l'énergie et de la communication
CTT-CE	Commission des transports et des télécommunications du Conseil des Etats
OFCOM	Office fédéral de la communication
SSR	Société suisse de radiodiffusion
LRTV	Loi fédérale sur la radio et la télévision
COMCO	Commission de la concurrence

Allgemeine Chronik

Bildung, Kultur und Medien

Medien

Medienpolitische Grundfragen

ANDERES
DATUM: 16.12.2015
MARLÈNE GERBER

Im August 2015 wurde bekannt, dass die SRG, Swisscom und Ringier die **Gründung einer Werbeallianz** (sog. Joint Venture) anstrebten, welche weiteren Interessenten offen stehen soll – allerdings vorerst nicht als Besitzer, sondern lediglich als Kunden zur Vermarktung ihrer Werbeplätze. Synergien erhofften sich die drei Akteure durch das Zurverfügungstellen von durch die Swisscom erhobenen Nutzerdaten, was dann auf den Plattformen der Medienanbieter die Schaltung von individuell zugeschnittener Werbung erlauben würde. Die Eröffnung dieser Pläne geschah überraschend und wurde von den Zeitungen im Kontext der aktuellen Debatte um den Service public und die SRG mit grossem Interesse verfolgt. Bereits drei Tage nach Bekanntgabe dieser Pläne trat Ringier nach einem Eklat aus dem Verband Schweizer Medien (VSM) aus. Grund für diese Trennung war die bereits an der Dreikönigstagung und im Anschluss an die RTVG-Abstimmung zumindest implizit erfolgte Forderung des VSM nach einem Werbeverbot für die SRG. Zwei Wochen später relativierte der VSM mit einer offiziellen Stellungnahme: Der Verlegerverband habe sich "nie für ein totales Werbeverbot ausgesprochen", wie VSM-Direktorin Verena Vonarburg in einer schriftlichen Stellungnahme schrieb. Gemäss einem kurz nach der RTVG-Abstimmung vom Verband herausgegebenen Positionspapier befürworte der VSM eine SRG, die sich auf ein "demokratierelevantes Medienangebot konzentriert (...). Werbeeinnahmen sind für dieses Angebot nicht notwendig." Der Zusammenschluss zu einer Werbeallianz sei entweder zu untersagen oder mit klaren Auflagen zu belegen, damit Dritte in keinerlei Hinsicht diskriminiert würden. Am Jahreskongress wurde Verlegerpräsident Hanspeter Lebrument dann doch konkreter und forderte ein Verbot der geplanten Werbeallianz. Dass ob dieser Frage innerhalb des VSM nicht nur Einigkeit bestand, zeigte auch der Ende November bekannt gegebene Abgang von Verena Vonarburg zur Ringier-Gruppe.
Ob die geplante Werbeallianz gegründet werden kann, lag jedoch im Ermessen der WEKO und des BAKOM. Bevor dieser Entscheid erfolgte, machte Bundesrätin Leuthard in der Fragestunde der Herbstsession 2015 bereits klar, dass das Online-Werbeverbot der SRG nicht angetastet werde. Mitte Dezember genehmigte die WEKO den Joint Venture aus kartellrechtlicher Sicht; das BAKOM verhängte aber temporäre vorsorgliche Massnahmen, welche der SRG bis zum Entscheid des BAKOM untersagten, Marktauftritte und neue Werbeaktivitäten innerhalb des Joint Ventures zu planen. Das BAKOM wollte seinen Beschluss im Frühjahr 2016 bekannt geben. [1]

VERWALTUNGSAKT
DATUM: 01.01.2016
ANJA HEIDELBERGER

Noch bevor das UVEK und das BAKOM ihre Entscheide zum **Joint Venture** von SRG, Swisscom und Ringier fällen konnten, ging SRG-Generaldirektor Roger de Weck in die Offensive. In einem Artikel in der NZZ wies er darauf hin, dass eine Schwächung der SRG die Verleger nicht stärke und dass Kooperationen die einzige zukunftsweisende Alternative im Kampf gegen ausländische Konkurrenten wie Google oder Facebook darstellten. Entsprechend unterbreitete er den anderen Schweizer Medienunternehmen mehrere Angebote für eine verstärkte Zusammenarbeit. Der Verband Schweizer Medien zeigte sich in der Folge bereit zu entsprechenden Gesprächen, jedoch nur, wenn die SRG während dieser Gespräche auf die Umsetzung des Joint Ventures verzichte. Der Verband reichte zudem eine Klage beim Bundesverwaltungsgericht ein, um Einblick in die Verträge der Werbeallianz zu erhalten. Überdies bildeten Zeitungen, Privatsender und Netzanbieter kurze Zeit später ein loses Bündnis, das sich für eine wettbewerbsfreundliche, föderalistische Medienpolitik einsetzen sollte und folglich eine Beschränkung der Werbemöglichkeit der SRG zum Schutz der privaten und lokalen Medien forderte.

Dennoch erteilte Bundesrätin Leuthard in einer Verfügung des UVEK der SRG die Erlaubnis, sich am Joint Venture zu beteiligen. Zielgruppengenaue Werbespots bleiben der SRG gemäss einer zweiten Verfügung des BAKOM jedoch verboten, da dies eine Vermehrung der SRG-Programme darstelle und somit konzessionspflichtig sei. Die SRG müsse daher einen Antrag auf Änderung der Konzession einreichen. Die Medienministerin wies zudem auf die geschäftlichen Risiken hin, welche durch diese Werbeplattform auf die SRG zukommen könnten. Durch die Verbreitung der Werbung über Leitungen von Dritten könnten diese womöglich zusätzliche Kosten geltend

machen. Des Weiteren hielt das UVEK die Verbote für die SRG, regionale Werbung oder Online-Werbung zu machen, aufrecht. Schliesslich muss die SRG das UVEK halbjährlich über ihre Tätigkeiten informieren, so dass Letzteres bei allfälligen Einschränkungen des Spielraums der privaten Anbieter reagieren könnte. Der Entscheid stiess auf grossen Unmut, vor allem beim Verband Schweizer Medien. Doch auch politische Kritik folgte umgehend: So forderte zum Beispiel Gregor Rutz (svp, ZH), dass der Bundesrat bezüglich der Konzession keine Tatsachen schaffen solle, bevor das Parlament die entsprechenden Diskussionen geführt habe. Im Parlament folgten verschiedene Vorstösse, mit denen neue Regeln für Kooperationen der SRG geschaffen werden sollen (Pa.Iv. Vonlanthen (cvp, FR, 16.410), pa.Iv. Hiltpold (fdp, GE)).

Auf diese Kritik reagierten die SRG, Swisscom und Ringier mit der Veröffentlichung einer Selbstverpflichtung, deren zehn Grundsätze mindestens bis fünf Jahre nach Markteintritt gültig sein sollen. So sei die Werbeallianz offen für alle; alle Anbieter journalistischer Produkte könnten sich als Kunden, jedoch nicht als Aktionäre, an der Werbeplattform beteiligen. Dadurch soll die Gleichbehandlung aller Anbieter von Werbeleistungen gewährleistet werden. In der Werbeallianz sei der Datenschutz sehr wichtig, die Betroffenen sollen selbst über ihre Daten bestimmen können. Die SRG werde keine regionale Werbung ausstrahlen und sich selbst beim UVEK melden, wenn die Einnahmen aus der zielgerichteten Werbung einen Betrag von CHF 30 Mio. überstiegen. Ein Branchenanlass soll zudem zum Wissenstransfer beitragen. Dennoch gelangte der Verband Schweizer Medien zusammen mit verschiedenen anderen Unternehmen mit einer Beschwerde an das Bundesverwaltungsgericht. Einerseits wurde beanstandet, dass beim Entscheid des UVEK Artikel 29 des RTVG, wonach nicht konzessionierte Tätigkeiten der SRG den Entfaltungsspielraum anderer Medienunternehmen nicht einschränken dürfen, durch die Werbeallianz verletzt werde. Andererseits seien die privaten Medien im Verfahren nicht als Partei zugelassen worden, wodurch ihnen auch die Akteneinsicht verwehrt blieb. Da sie direkt betroffene Konkurrenzbetriebe seien, müssten sie aber als Partei anerkannt werden. Auch am Entscheid der WEKO wurde Kritik laut, da die Beurteilung des Joint Ventures unüblich verlaufen sei. Das Sekretariat der WEKO hatte der entscheidenden Kommission beantragt, das Projekt zu untersagen oder unter Auflagen zu bewilligen. Die Kommission entschied sich jedoch gegen beide Vorschläge und genehmigte das Projekt ohne Auflagen. Dieses unübliche Vorgehen zusammen mit einer ebenfalls nicht üblichen Definition des relevanten Marktes liessen den Verdacht aufkommen, dass verschiedene Kreise Einfluss auf die Entscheidung der WEKO genommen haben könnten. Im Gegenzug erstattete die WEKO Anzeige wegen Amtsgeheimnisverletzung bei der Bundesanwaltschaft, da Details aus geheimen Entscheiddiskussionen an die Öffentlichkeit gelangt waren.

Am 4. April 2016 nahm die Werbeplattform, die unterdessen den Namen „**Admeira**" erhalten hatte, ihren Betrieb auf. Sie umfasst 280 Mitarbeitende und vereinigt die Werbeplätze der SRG-Sender, der Medienerzeugnisse von Ringier und von Axel Springer Schweiz sowie der Swisscom-Plattformen. Mit ihrem Betriebsstart trotz hängiger Beschwerde ging die Admeira jedoch ein rechtliches Risiko ein, zumal die Beschwerdeführer eine aufschiebende Wirkung des Prozesses verlangt hatten. Obwohl das Bundesverwaltungsgericht diesen Antrag abgelehnt hatte, blieb unklar, ob die Admeira im Anschluss an den inhaltlichen Entscheid des Gerichts ihre Tätigkeit würde sistieren müssen. Im Oktober 2016 hiess das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde des Verbandes Schweizer Medien, der Tamedia, der AZ Medien, von 3+ und Pro Sieben gut, weil sie vom UVEK nicht als Partei anerkannt worden waren. Lediglich die Beschwerde von Goldbach Medien wurde abgelehnt, da die Unternehmung nicht publizistisch tätig sei. Somit muss das UVEK erneut prüfen, ob die Teilnahme der SRG an Admeira gesetzeskonform ist. Zwar könnte es das Urteil ans Bundesgericht weiterziehen, dies würde jedoch das Verfahren weiter in die Länge ziehen und somit die Rechtssicherheit für Admeira weiter verzögern. Von einer solchen würde aber die SRG profitieren, zumal sie für eine zielgruppenspezifische Werbung eine Konzessionsänderung beantragen müsste. [2]

Auch im Jahr 2017 riss die **Kritik** an der **Admeira** nicht ab. Im April 2017 begann die Swisscom, anonymisierte Werbedaten für zielgruppenbasierte Werbung an die Admeira weiterzuleiten. Zuvor hatte sie ihre Festnetzkunden auf eine aktualisierte Datenschutzerklärung hingewiesen, die unter anderem beinhaltete, dass die Kunden bei der Datenweitergabe Widerspruch einlegen können. Das Ausbleiben einer expliziten Reaktion durch den Kunden verstand die Swisscom dabei als implizite Zustimmung zu den aktualisierten Bestimmungen (Opt-Out). Dieses Vorgehen stiess jedoch im

Parlament auf Widerstand: Im Mai 2017 reichten Manfred Bühler (svp, BE, Ip. 17.3185), Fabio Regazzi (cvp, TI, Ip. 17.3190) und Kathy Riklin (cvp, ZH, A. 17.1013) Interpellationen und Anfragen ein, mit denen sie vom Bundesrat Erklärungen zum Vorgehen der Swisscom forderten. Darin kritisierten sie insbesondere, dass bei einer stillschweigenden Annahme der Datenschutzerklärung die Gefahr bestehe, dass Personen unbewusst zustimmten, zum Beispiel weil sie das Kleingedruckte nicht gelesen hätten. Der Bundesrat lehnte aber eine Deutungshoheit über die Zulässigkeit dieses Opt-Out-Prinzips ab und verwies auf die Zuständigkeit der Zivilgerichte sowie auf die unternehmerische Autonomie der Swisscom.

Sorgen machten sich die Parlamentarierinnen und Parlamentarier insbesondere auch wegen der starken Marktposition der SRG, die sich durch ihre Beteiligung an der Admeira noch zu verstärken drohe. Die KVF-SR forderte vom Bundesrat in einer Motion (Mo. 17.3355), sicherzustellen, dass die Kooperationen der SRG der Angebots- und Meinungsvielfalt zugute kämen und interessierte Partner diskriminierungslos in die Reihen der Aktionäre aufgenommen würden. Die KVF-SR hatte die Motion ausgearbeitet, nachdem der Nationalrat im Juni 2017 eine parlamentarische Initiative von Gregor Rutz (svp, ZH, Pa.Iv. 15.495) angenommen hatte, welche eine Beschränkung der nichtkonzessionierten Tätigkeiten der SRG auf volkswirtschaftlich zwingende und nicht bereits durch private Anbieter abgedeckte Bereiche forderte. Ähnliche Anliegen hatten 2016 bereits Hugues Hiltpold (fdp, GE, pa.Iv. 16.422) und Beat Vonlanthen (cvp, FR, pa. IV. 16.410) mittels parlamentarischer Initiativen vertreten. Auch Corina Eichenberger-Walther (fdp, AG) forderte in einer Interpellation (Ip. 17.3807) Auskunft darüber, welche rechtlichen Möglichkeiten bestünden, die SRG zu einem diskriminierungsfreien Zugang für die privaten Medien zu verpflichten. In ihrer Interpellation fragte sie auch nach den durch ihre Teilnahme an der Admeira entstehenden finanziellen Risiken für die SRG – ein Thema, das auch eine Anfrage von Daniela Schneeberger (fdp, BL) aufnahm (A. 17.5300).

Die Verlage teilten die Sorgen der Parlamentarierinnen und Parlamentarier bezüglich der Stellung der SRG aufgrund von Admeira. Im September 2017 forderten Pietro Supino und Peter Wanner als Verleger der Tamedia, respektive der AZ-Medien, eine Aufspaltung der Admeira in zwei separate Gesellschaften: in ein Unternehmen für Datenmanagement und eines für den Verkauf von Werbung. Die Vermischung der beiden Bereiche sei „keine saubere Lösung", weil ein Grossteil der Daten – gemäss Wanner „das Gold von heute" – von der staatlich kontrollierten Swisscom stamme. Nötig sei stattdessen eine offene, diskriminierungsfreie Branchenlösung, erklärte Tamedia-Sprecher Christoph Zimmer. Eine für alle vollständig offene Datenplattform sei aus Datenschutzgründen nicht möglich, konterte Admeira-Sprecherin Romi Hofer. Da alle Verlage ihre Inserate über Admeira verkaufen und Aktionäre werden könnten, verfügten Swisscom, Ringier und die SRG auch nicht über einen ungerechtfertigten Wettbewerbsvorteil.

Ende August 2017 gab Admeira bekannt, dass sie ein Tochterunternehmen mit dem Namen Adtelier gegründet habe. Dieses soll Sonderwerbeformen wie Native Advertising, Storytelling und Content Marketing, also ähnliche Werbeformen wie Publireportagen, die wie redaktionelle Produkte aussehen, produzieren. Diesbezüglich wollte Karl Vogler (csp, OW, Ip. 17.3899) mittels einer Interpellation vom Bundesrat wissen, ob die Nutzung solcher Sonderwerbeformen wirklich noch dem Service Public-Auftrag der SRG entspreche. Dieser erwiderte, dass die Beteiligung an Admeira ausserhalb des Service Public-Auftrags liege, die SRG keine Gebührengelder dafür nutze und dies entsprechend ein unternehmerischer Entscheid der SRG sei.

Ende Oktober 2017 schickte das UVEK schliesslich einen Revisionsentwurf der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) in die Vernehmlassung, gemäss dem der SRG und den privaten Anbietern mit Konzession zielgruppenspezifische Werbung in ihren konzessionierten Programmen unter Auflagen erlaubt sein soll. Dies stiess beim Verlegerverband auf Unverständnis. Durch diese Stärkung der Admeira werde das Gebot auf Rücksichtnahme auf die privaten Medien ausgehöhlt, erklärte der Geschäftsführer des Verbands Schweizer Medien, Andreas Häuptli. [3]

Im Januar 2018, mitten im Abstimmungskampf zur No-Billag-Initiative, liess die Spitze der **SRG** verlauten, dass die Radio- und Fernsehgesellschaft aus der zwei Jahre zuvor mit der Swisscom und Ringier gegründeten **Werbeallianz Admeira auszusteigen** plane. Der Werbeallianz war von Beginn weg heftiger Gegenwind vom Verband Schweizer Medien, von verschiedenen Medienhäusern und von politischer Seite entgegengeschlagen und sie hatte auch mit operativen Schwierigkeiten zu kämpfen.
Im Februar 2018 unterlag die SRG zudem vor Bundesgericht, wo sie Beschwerde gegen einen Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts eingelegt hatte. Das Bundesverwaltungsgericht war im Herbst 2016 – entgegen der Meinung des UVEK – zum Schluss gekommen, dass die beschwerdeführenden Medien im Verfahren betreffend die Beteiligung der SRG an Admeira als Partei anzuerkennen seien und aufgrunddessen in der Frage um die Teilhabe der SRG an Admeira von der Verwaltung hätten angehört werden müssen. Stattdessen hatte das UVEK zuvor lediglich von der Beteiligung der SRG an der Werbeallianz Kenntnis genommen und diese auch nicht an Auflagen geknüpft. Das Bundesgericht stützte den Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts. Sofern Tätigkeiten der SRG, die ausserhalb ihres Konzessionsbereichs liegen, den Entfaltungsspielraum anderer Medienunternehmen erheblich beschneiden, seien diese zur Teilnahme am Verfahren berechtigt. Die beschwerdeführenden Akteure, der Verband Schweizer Medien und neun private Medienunternehmen, hätten gegenüber dem Bundesverwaltungsgericht glaubhaft vorbringen können, dass ihnen eine erhebliche Einschränkung des Entfaltungsspielraums drohe, weswegen der Entscheid des UVEK aufzuheben und unter Anhörung der beschwerdeführenden Medien neu zu fassen sei.
Neben diversen Umbau- und Abbauplänen kommunizierte die SRG Ende Juni ihren definitiven Ausstieg aus der Werbeallianz. Man habe den Aktienanteil von 33.3 Prozent je hälftig an die beiden verbleibenden Aktionäre Ringier und Swisscom verkauft. Der Verband Schweizer Medien verlangte sogleich vom UVEK, dass die Neubeurteilung der Zulässigkeit der Teilhabe von SRG an Admeira deswegen nicht ausgesetzt werden solle. Zum einen sei der Verkauf noch nicht vollzogen, zum anderen bleibe die Gefahr von Marktverzerrungen intakt, da die SRG nach wie vor plane, die Vermarktung ihrer Werbezeiten über Admeira laufen zu lassen. Nachdem die SRG dem BAKOM den Vollzug des Verkaufs vom 29. Juni 2018 mitgeteilt hatte, verfügte das Bundesamt jedoch die Abschreibung des Verfahrens. [4]

---

1) Medienmitteilung BAKOM vom 16.12.2015; VSM: Position zum Service public; NZZ, TA, 18.8.15; NZZ, SGT, TA, 21.8.15; NZZ, 2.9., 12.9., 15.9.15; NZZ, TA, 26.11.15
2) Medienmitteilung BAKOM vom 29.2.16; Medienmitteilung BVGer vom 06.10.2016; Medienmitteilung des UVEK vom 06.10.2016; Verfügung BAKOM vom 29.02.2016; Verfügung UVEK vom 29.02.2016; NZZ, 9.1.16; SoZ, 10.1.16; WW, 14.1.16; NZZ, 22.1., 23.1.16; AZ, NZZ, TA, 27.1.16; WW, 28.1.16; BaZ, NZZ, 3.2.16; Lib, 25.2.16; Exp, 26.2.16; NZZ, 27.2.16; AZ, Lib, NZZ, SGT, TA, 1.3.16; NZZ, 2.3.16; WW, 3.3.16; NZZ, TA, 4.3.16; AZ, 5.3.16; SO, 13.3.16; NZZ, 17.3.16; NZZ, TA, 18.3.16; NZZ, 2.4.16; BaZ, LT, 5.4.16; AZ, 30.5.16; TA, 6.9.16; AZ, NZZ, TA, 7.10.16; NZZ, 8.10.16; TA, 1.12.16
3) Medienmitteilung UVEK vom 30.10.17; NZZ, 9.3.17; TA, 13.5., 8.6.17; NZZ, 31.8.17; AZ, 15.9., 16.9.17
4) Medienmitteilung BGer vom 14.3.18; Verfügung BAKOM vom 3.7.18; AZ, BaZ, NZZ, 31.1.18; Lib, NZZ, TA, 15.3.18; TA, 17.3.18; Blick, 12.4.18; LT, NZZ, TA, 29.6.18