



15.482

Parlamentarische Initiative

Matter Thomas.

Gleichbehandlung

**von privaten Rundfunkanbietern
und privaten Online-Anbietern**

Initiative parlementaire

Matter Thomas.

Egalité de traitement

**entre les diffuseurs privés
et les diffuseurs privés
qui opèrent en ligne**

Vorprüfung – Examen préalable

CHRONOLOGIE

NATIONALRAT/CONSEIL NATIONAL 01.06.17 (VORPRÜFUNG - EXAMEN PRÉALABLE)

Antrag der Mehrheit

Der Initiative keine Folge geben

Antrag der Minderheit

(Rutz Gregor, Bühler, Burkart, Fluri, Giezendanner, Hess Erich, Hiltbold, Hurter Thomas, Pieren, Rickli Natalie, Wobmann)

Der Initiative Folge geben

Proposition de la majorité

Ne pas donner suite à l'initiative

Proposition de la minorité

(Rutz Gregor, Bühler, Burkart, Fluri, Giezendanner, Hess Erich, Hiltbold, Hurter Thomas, Pieren, Rickli Natalie, Wobmann)

Donner suite à l'initiative

Matter Thomas (V, ZH): Vorab möchte ich meine Interessenbindung bekanntgeben: Ich bin mit 7,5 Prozent am Schweizer Privatfernsehen 3 Plus beteiligt.

Nun, worum geht es bei dieser parlamentarischen Initiative? Bekanntlich verbietet das geltende Bundesgesetz über Radio und Fernsehen sämtlichen öffentlich-rechtlichen wie auch den privaten Programmanbietern jede politische und religiöse Werbung. Wie Sie wissen, haben wir über den Sinn oder Unsinn dieser Regelung im Parlament schon verschiedentlich debattiert. Inkonsequenterweise ist demgegenüber die politische und religiöse Werbung im Online-Bereich zulässig. Dabei sind Online-Angebote doch keinesfalls weniger öffentlichkeitsrelevant als die Angebote des Rundfunks. Im Gegenteil geht der Trend dahin, dass sich der Online-Medienkonsum immer weiter ausweit.

Die Ungleichbehandlung von privaten Rundfunkanbietern und privaten Online-Anbietern scheint mir mit logischen Argumenten nicht nachvollziehbar. Ich meine, dass die Zulassung von Werbung mit politischem Inhalt – selbstverständlich immer im Rahmen der Absicht des Gesetzgebers gemäss den Artikeln 4 und 5 RTVG, also unter Beachtung der Grund- und Menschenrechte, der öffentlichen Sicherheit, des Jugendschutzes usw. – eine Lücke im hartumkämpften Werbemarkt schliessen würde.





Ich weiss von Unternehmern im Radio- und Fernsbereich, die immerhin auch eine wichtige Funktion als Arbeitgeber einnehmen, wie ungleich lang ihre wirtschaftlichen Spiesse gegenüber den öffentlich-rechtlichen Sendern sind. Ich bin überzeugt, dass heute die Bevölkerungsmehrheit eindeutig mehr Wettbewerb zwischen öffentlich-rechtlichen und privaten Sendern wünscht. Im Sinne dieser Wettbewerbsfähigkeit wären die privaten Sender bei Freigabe der politischen und religiösen Werbung in der Lage, teilweise überlebenswichtige Zusatzeinnahmen zu erzielen.

Für die öffentlich-rechtlichen Radio- und Fernsehsender mag das Verbot Sinn machen. Für die privaten Fernsehen und Privatradios besteht für dieses Verbot aber kein ersichtlicher Grund. Sie sollten in dieser Hinsicht vielmehr gleich wie die ebenfalls privatwirtschaftlich organisierten Online- und Printmedien behandelt werden. Ich beurteile es heute als eine geradezu staatspolitische Aufgabe, den privaten Medienanbietern bessere wirtschaftliche Perspektiven anzubieten, ihr längerfristiges Überleben zu sichern und damit dem Gedanken des Wettbewerbs auch im Rundfunkbereich Rechnung zu tragen.

Die Gegner dieser parlamentarischen Initiative befürchten, dass die Rundfunkveranstalter ihre Unabhängigkeit verlieren könnten. Dies scheint mir überhaupt nicht stichhaltig zu sein, denn erstens geht man von einer vermeintlichen Käuflichkeit unserer Mitbürgerinnen und Mitbürger aus, und zweitens müsste man mit derselben Begründung die politische Werbung auch im Internet, in den Printmedien und in den sozialen Netzwerken grundsätzlich verbieten. Gerade angesichts der immer stärkeren Konvergenz der verschiedenen Medienkanäle macht das Werbeverbot für private Radio- und Fernsehsender keinerlei Sinn mehr.

Ich ersuche Sie deshalb, dieser parlamentarischen Initiative Folge zu geben, das heisst, der Minderheit Rutz Gregor zu folgen, sodass die privaten Rundfunkanbieter im Werbebereich den privaten Online- und Printanbietern gleichgestellt werden.

Rutz Gregor (V, ZH): Ich bitte Sie, die parlamentarische Initiative, die Ihnen Kollege Thomas Matter vorgestellt hat, zu unterstützen. Es geht hier um ganz wichtige Fragen, um wichtige verfassungsrechtliche Fragen. Es geht hier nämlich um die Frage der Kommunikationsgrundrechte. Die Kommunikationsgrundrechte umfassen einerseits die Meinungsäusserungs- und Informationsfreiheit, also den Wettstreit verschiedener Ansichten, was eine Demokratie überhaupt ausmacht, und natürlich auch die Werbefreiheit, also den Wettbewerb unter verschiedenen Angeboten, Dienstleistungen. Die Werbefreiheit ist auch ein Teil der Kommunikationsgrundrechte. Das erklärt auch, dass z. B. in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, wenn Sie diese etwas studieren,

AB 2017 N 884 / BO 2017 N 884

Entscheide zu finden sind, die sagen, dass ein totales Verbot von Fernsehwerbung, auch von politischer Fernsehwerbung, Artikel 10 EMRK widerspricht, weil es eben auch ein Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit ist.

Warum gibt es denn dieses Verbot? Dieses Verbot gibt es namentlich aus historischen Gründen, weil man, als das Fernsehen aufgekommen ist, gesagt hat, dieses habe eine ganz spezielle Wirkung auf die Personen. Dort sei Werbung viel wirksamer, vielleicht auch gefährlicher als anderswo. Sie können das vielleicht mit der Gefährdungshaftung bei Eisenbahnen vergleichen, die man beim Aufkommen der Eisenbahn einfuhrte, weil man sagte, das sei etwas ganz Neues, ganz Gefährliches. Man glaubte, diese Risiken noch nicht ganz im Griff zu haben, und hatte darum auch eine gewisse Angst davor. Kollege Matter hat es richtig gesagt: Mit der heutigen technologischen Entwicklung, der Medienkonvergenz usw. ist diese Überlegung im vorliegenden Bereich natürlich stark zu relativieren, um nicht zu sagen, dass es ein eigentlicher Anachronismus ist.

Nun kommen wir aber zur ordnungspolitischen Dimension: Wir haben ja kein rein duales System, aber es ist doch so, dass sich die SRG zu etwa drei Vierteln aus Gebührengeldern finanziert, während etwa ein Viertel aus Werbeerträgen und anderen Erträgen herrührt. Die privaten Anbieter wiederum bekommen gewisse Gebührengelder, jedoch sehr wenige. Den Hauptteil ihres Einkommens haben sie mit Werbeeinnahmen zu erzielen. Die Tatsache, dass die Vielfalt stark zugenommen hat und dieser Markt eben auch umkämpft ist, zeigt, dass es wichtig ist, dass die Privaten optimale Rahmenbedingungen für einen fairen Wettbewerb haben und auch optimale Rahmenbedingungen haben, um eben diese Werbegelder hereinholen zu können. Es ist insofern ein kleiner Liberalisierungsschritt, der für die Privaten die Rahmenbedingungen verbessern möchte, während sich die SRG ja, wie erwähnt, zum grössten Teil aus Gebührengeldern finanziert.

Die Kommissionsmehrheit – Sie sehen es am Abstimmungsergebnis, es war ein Zufallsentscheid, der namentlich aus Abwesenheiten resultierte – argumentiert, die Unabhängigkeit sei beeinträchtigt. Ich glaube, das Gegenteil ist der Fall: Private Anbieter sind dann unabhängig, wenn sie sich unabhängig vom Staat finanzieren können. Wenn sie auf dem Werbemarkt ihre Erträge erzielen können, dann können sie auch schalten und



walten, wie sie möchten.

Nun kommt natürlich noch das demokratische Argument, wonach derjenige, welcher am meisten Geld einsetzt, dann gewinne. Dieses Argument haben wir hier in diesem Kreise schon mehrfach diskutiert; Sie wissen alle, dass es nicht stimmt. Schauen Sie einmal die Abstimmungen der letzten Jahre an. Schauen Sie die Abstimmung zur Initiative von Thomas Minder an, bei der eine enorme Gegenkampagne gefahren worden ist: Herr Minder hat gewonnen. Ich habe diese Initiative nicht unterstützt, aber ich musste zur Kenntnis nehmen, dass man auch mit wenig Geld zum Ziel kommen kann, wenn man eine Idee hat, die den Nerv der Zeit trifft. Nehmen Sie die Verwahrungs-Initiative, die Unverjährbarkeits-Initiative, schauen Sie auch auf die Abstimmung zur Unternehmenssteuerreform – und Sie stellen fest, dass all diese die simple Behauptung, mit mehr Geld habe man mehr Erfolg, relativieren. Die politische Diskussion in unserer direkten Demokratie ist meines Erachtens schon etwas komplexer. Damit diese Diskussion funktioniert, ist es aber wichtig, dass der Wettbewerb funktioniert, dass der Wettstreit der verschiedenen Meinungen funktioniert.

Noch einmal: Die Kommunikationsgrundrechte, um die es hier geht, sind ganz zentrale verfassungsrechtliche Pfeiler für unser Land. Es geht hier um die Meinungsfreiheit, aber auch um die Werbefreiheit. Darum denke ich, dass wir gut daran tun, dieser parlamentarischen Initiative von Kollege Thomas Matter Folge zu geben, sie zu unterstützen, damit hier entsprechende Gesetzesänderungen ausgearbeitet werden können.

Badran Jacqueline (S, ZH): Herr Kollege Rutz, wenn diese Werbung ja keine Wirkung hat, wie Sie sagen, wieso wollen Sie sie denn?

Aber nun zu meiner eigentlichen Frage: Es geht um die Werbefreiheit, und es ist ja so, dass die politische Werbung im Gegensatz zur normalen Werbung dem Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb nicht unterstellt ist. Das heisst, die Lüge ist in der politischen Werbung erlaubt. Wären Sie konsequenterweise bereit, die politische Werbung dem Bundesgesetz gegen den unlauteren Wettbewerb zu unterstellen, was eine logische Konsequenz Ihres Minderheitsantrages wäre?

Rutz Gregor (V, ZH): Besten Dank, Frau Kollegin Badran, für diese Fragestellung, die mich etwas erstaunt. Selbstverständlich ist es ein Unterschied, ob Sie für ein Produkt werben, dessen Zusammensetzung Sie anschauen können, oder ob Sie sich in einem demokratischen Diskurs befinden. Selbstverständlich – aber darum geht es hier ja nicht – ist es in einer freien Demokratie auch erlaubt, Unsinn zu erzählen. Und davon macht ja auch Ihre Fraktion immer wieder Gebrauch. Danke.

Maire Jacques-André (S, NE), pour la commission: Pour mémoire, tous les diffuseurs titulaires d'une concession se voient interdire par l'article 10 alinéa 1 lettres d et e de la loi sur la radio et la télévision de faire de la publicité à caractère politique ou religieux. L'initiative parlementaire Matter vise à supprimer cette interdiction. Un des buts avoués de l'initiative est d'augmenter ainsi les recettes publicitaires des radios et télévisions privées. De l'avis de l'auteur de l'initiative, l'interdiction devrait être maintenue pour les médias de service public, donc pour la SSR essentiellement.

A l'appui de sa demande, l'auteur de l'initiative invoque les articles 15 et 16 de la Constitution relatifs à la liberté de conscience et de croyance et à la liberté d'opinion et d'information. Or c'est précisément pour éviter que le citoyen soit soumis à un matraquage publicitaire de la part de médias privés que l'interdiction se justifie. En effet, l'objectivité de l'information requise pour les médias au bénéfice d'une concession, qui doit permettre au citoyen de se forger une opinion en connaissance de cause et en toute liberté et indépendance, serait remise en question par des médias où les spots publicitaires de propagande politique ou religieuse seraient omniprésents. Nous n'osons pas imaginer nos médias envahis de spots publicitaires par exemple en faveur de mouvements sectaires ou intégristes, qu'ils soient d'obédience chrétienne, musulmane ou autre.

Les groupes de pression ou les partis bénéficiant des plus grands moyens financiers pourraient ainsi imposer leur point de vue. L'exemple italien, notamment les chaînes propriété de Monsieur Berlusconi à l'époque de ses campagnes électorales, ou les débordements financiers indécents des campagnes électorales américaines, sont des modèles qu'il faut à tout prix empêcher d'imiter dans notre pays.

En l'absence de tout contrôle relatif au financement des campagnes de votation et d'élection dans notre pays, l'affichage massif ainsi que l'omniprésence d'annonces dans la presse écrite ou sur l'Internet sont déjà très problématiques. C'est du moins l'avis de la majorité de la commission, même s'il s'agit d'une courte majorité. C'est pourquoi la commission vous demande, par 12 voix contre 11, de vous opposer aux velléités de libéraliser la publicité politique ou religieuse dans les médias au bénéfice d'une concession.

Les représentants de la minorité sont d'avis qu'il faut mettre fin à l'inégalité de traitement qui permet aux diffuseurs présents sur l'Internet de faire de la publicité politique ou religieuse alors que les médias audiovisuels classiques en sont empêchés. Avec Monsieur Matter, ils proposent dès lors d'autoriser ce genre de publicité



sur tous les supports à l'exception, bien sûr, des médias de service public.

Il est vrai que la situation actuelle est incohérente; c'est le seul point, peut-être, sur lequel nous pouvons être d'accord. Mais, pour les raisons déjà évoquées, la majorité de la commission est d'avis qu'il faudrait plutôt mettre fin à cette inégalité en interdisant la publicité à caractère politique et religieux aussi sur les supports informatiques. En effet, on l'a encore vu lors de la dernière campagne de votation relative à

AB 2017 N 885 / BO 2017 N 885

la stratégie énergétique, les publicités proviennent aussi des plates-formes informatiques.

Il ne faut en aucun cas que des groupes financièrement très puissants interfèrent plus encore qu'aujourd'hui dans la liberté de formation de l'opinion, tant en matière politique que religieuse.

Rappelons au passage que le Conseil fédéral et une très large majorité du Conseil national se sont déjà opposés très clairement à une demande allant dans le même sens, visant donc l'abrogation de l'alinéa 1 lettre d et e de l'article 10 de la loi sur la radio et la télévision. Il s'agit de la motion 13.3016, "Radio et télévision. Suppression de l'interdiction de faire de la publicité pour des partis politiques ou en faveur d'une appartenance religieuse", déposée par Monsieur Thomas Aeschi, qui est en train – comme vous le voyez – de fomenter la contre-attaque avec Monsieur Thomas Matter. Cette motion a été littéralement balayée par 134 voix contre 44 et 10 abstentions, le 11 septembre – date symbolique – de l'année 2014.

Au nom de la majorité de la commission, je vous demande donc de réitérer cette décision très claire dans le cadre de la présente initiative.

Keller Peter (V, NW): Geschätzter Kollege Maire Jacques-André, Sie haben jetzt die USA und Italien als abschreckende Beispiele genannt, wenn es um politische Werbung im Fernsehen geht. Nun ist es in Deutschland schon lange der Fall, dass man sogar im öffentlich-rechtlichen Fernsehen politische Werbung machen kann. Finden Sie, dass im Herbst die Demokratie in unserem Nachbarland gefährdet ist, wenn Parteien Werbung machen für ihre Politik bzw. ihre Kandidaten?

Maire Jacques-André (S, NE), pour la commission: Comme je l'ai dit, c'est une tendance que nous devons éviter, et ce n'est pas parce que nos voisins sont en train de prendre ce pli que nous devrions les imiter. Vous êtes aussi, Monsieur Peter Keller, me semble-t-il, un très chaud partisan de l'indépendance de notre pays. Or nous avons là un système qui fonctionne très bien et, au nom de l'indépendance, nous pouvons le conserver.

Candinas Martin (C, GR), für die Kommission: Die vorliegende parlamentarische Initiative fordert, dass die privaten Rundfunkanbieter im Werbebereich den privaten Online-Anbietern gleichgestellt werden. Künftig sollen private Rundfunkanbieter politische und religiöse Werbung ausstrahlen können. Das aktuelle Radio- und Fernsehgesetz verbietet allen konzessionierten öffentlich-rechtlichen wie privaten Programmanbietern politische und religiöse Werbung.

Der Initiant will das ändern. Seiner Meinung nach würde die Zulassung von Werbung mit politischem und religiösem Inhalt eine Lücke im hartumkämpften Werbemarkt schliessen und für die privaten Radio- und Fernsehstationen willkommene Zusatzeinnahmen generieren. Der Initiant sieht das Verbot der Werbung für politische Parteien und religiöse Bekenntnisse in Radio und Fernsehen im Widerspruch zu Artikel 15 der Bundesverfassung, der Glaubens- und Gewissensfreiheit, und zu Artikel 16, der Meinungs- und Informationsfreiheit.

Die Kommissionsmehrheit erachtet die heute geltende Regulierung für private Rundfunkanbieter im Werbebereich als angebracht. Das Verbot politischer und religiöser Werbung wurde in jüngerer Vergangenheit mehrfach bestätigt, so bei der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes im Jahre 2006, bei der Ablehnung der Motion Aeschi Thomas 13.3016 im Jahre 2013 und bei der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes im Herbst 2014, welche nach einem Referendum und einem harten Abstimmungskampf vom Volk angenommen wurde.

Weil sich das Werbeverbot gemäss Artikel 10 Absatz 1 Buchstaben d und e des Radio- und Fernsehgesetzes auf ausgewählte Bereiche beschränkt, stellt es für die Kommissionsmehrheit gestützt auf einen Entscheid des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte keinen übermässigen Eingriff in die Grundrechte der freien Meinungsäusserung und der Glaubensfreiheit dar. Die Lockerung des Werbeverbots führt gemäss Auffassung unserer Kommissionsmehrheit hingegen dazu, dass die demokratische Willensbildung ungebührlich beeinflusst und die Unabhängigkeit der Rundfunkveranstalter beeinträchtigt wird. Ausserdem wird die Machtstellung wirtschaftlich einflussreicher Akteure zusätzlich verstärkt, und es besteht die Gefahr, dass in der Schweiz im Vorfeld von Wahlen und Abstimmungen amerikanische Verhältnisse auftreten.

Die Kommission beantragt mit 12 zu 11 Stimmen, der parlamentarischen Initiative aus den genannten Gründen keine Folge zu geben.



Matter Thomas (V, ZH): Eine Frage: Sie haben interessante Ausführungen gemacht, aber ich habe etwas nicht gehört. Vielleicht können Sie mir das noch einmal beantworten. Warum ist politische Werbung im Print- und im Online-Bereich erlaubt, aber im Privatfernsehen nicht?

Candinas Martin (C, GR), für die Kommission: Wir wissen auch, dass es für Fernsehwerbung mehr Geld braucht als für Printwerbung. Wenn man sieht, wer jetzt schon wirklich Geld für Werbung hat, dann weiss man, wer vor allem Geld einsetzen kann. Wir haben eine ungleiche Verteilung der Finanzmittel. Am Schluss sollten wir, sei es am Radio oder im Fernsehen, auf Argumente setzen und schauen, dass bei den Medien möglichst grosse Unabhängigkeit herrscht und nicht die Finanzen gewinnen. Deswegen war die Kommissionsmehrheit für eine starke SRG und auch für regional konzessionierte Radio- und Fernsehstationen und hat diesen mehr Geld zur Verfügung gestellt bzw. stellt ihnen in Zukunft mit dem neuen Radio- und Fernsehgesetz noch mehr zur Verfügung. Das ist der richtige Weg.

Zur religiösen Werbung haben Sie nichts gesagt. Ich habe noch nichts dazu gehört, dass auch die Landeskirchen Interesse daran haben, Werbung zu machen. Wenn überhaupt, wären es andere Religionen. Ich glaube nicht, dass das in Ihrem Interesse wäre.

Präsident (Stahl Jürg, Präsident): Sie haben einen schriftlichen Bericht der Kommission erhalten. Die Mehrheit beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben. Eine Minderheit beantragt, der parlamentarischen Initiative Folge zu geben.

Abstimmung – Vote

(namentlich – nominatif; 15.482/15289)

Für Folgegeben ... 83 Stimmen

Dagegen ... 94 Stimmen

(3 Enthaltungen)

AB 2017 N 886 / BO 2017 N 886