

# Presseförderung versus Filmförderung?

**Roland Unternährer**

*Dr. iur., Zürich*

**D**ass Grossproduktionen aus Hollywood praktisch weltweit die Kinomärkte dominieren, ist bereits seit vielen Jahren eine unzweifelhafte Tatsache. Auch in der Schweiz sehen sich derzeit weit über die Hälfte aller Kinobesucher Filme US-amerikanischer Herkunft an. Immerhin rund 30% der Kinogänger besuchen europäische Filme, während in Spitzenjahren nicht einmal 4% ihr Geld für schweiz. Produktionen ausgeben. Zur Erfolglosigkeit des Schweizer Films tragen hauptsächlich die bescheidenen finanziellen Mittel für Produktion und Vermarktung, das häufige Aufgreifen «problematischer Inhalte», der kleine und dazu noch sprachlich fragmentierte Heimmarkt sowie die häufige Programmierung zu Randzeiten und in veralteten Kinosälen bei. Mitunter ist auch festzuhalten, dass die Präsenz des Schweizer Films und der hiesigen «Filmstars» in den Printmedien insgesamt eher mager ausfällt. Insbesondere in den redaktionellen Teilen von schweiz. Zeitungen und Zeitschriften wird schweiz. und ausser-amerikanischen Produktionen allzu oft weniger Aufmerksamkeit geschenkt als den ohnehin mit übermächtigen Werbebudgets ausgestatteten Blockbustern aus Hollywood.

## Förderungsmassnahmen des Bundes

Die Vielfalt der Meinungen gehört zum Grundverständnis jeder demokratischen Gesellschaft, weil erst das Vorhandensein unterschiedlicher politischer Ansichten die demokratische Entscheidungsfindung nach dem Mehrheitsprinzip als sinnvoll erscheinen lässt. Meinungsppluralismus kann sich indessen nur entwickeln, wenn Kanäle vorhanden sind, durch welche vielfältige Meinungen geäussert, verbreitet und empfangen werden können. Das Bedürfnis nach Vielfalt umfasst alle Äusserungsformen unseres gesellschaftlichen Lebens – mithin alles, was der Kultur zugeordnet wird. Aus diesem Grund bemüht sich der

Bund in seinem Zuständigkeitsbereich um ein vielfältiges Medienangebot. Dazu gehört die Erhaltung einer vielfältigen Presselandschaft ebenso wie die Kultivierung einer lebhaften Filmbranche. Audiovisuelle Inhalte vermögen die Weltanschauungen und das Werteverständnis eines breiten Publikums nämlich auf subtile und dennoch wirkungsvolle Weise zu beeinflussen. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass der Film als Massenmedium die moderne Informationsgesellschaft prägt wie kaum eine andere Ausdrucksform.

Die Befugnis des Bundes, die schweiz. Filmproduktion und Filmkultur (finanziell) zu fördern sowie (strukturpolitische) Vorschriften zur Förderung der Vielfalt und Qualität des Filmangebots zu erlassen, ergibt sich aus Art. 71 BV. Gemäss Art. 8 des Filmgesetzes (FiG) ist im Bereich der Finanzhilfen zwischen selektiver und erfolgsabhängiger Förderung zu unterscheiden: Fördergelder werden einerseits nach Qualitätskriterien ausgeschüttet, andererseits in Abhängigkeit des Zuspruchs, welcher ein Film beim Publikum erreicht. Das Total der vom Bundesamt für Kultur vergebenen Filmkredite beläuft sich gemäss Verteilplan 2004 auf rund 35 Millionen Franken. Im Gegensatz dazu ist die Presseförderung des Bundes als sog. indirekte Förderung ausgestaltet. Zur Erhaltung einer vielfältigen Presse ist die Post gestützt auf Art. 15 des Postgesetzes (PG) verpflichtet, Vorzugspreise für die Beförderung abonnierter Zeitungen und Zeitschriften zu gewähren. Die darf allerdings nicht von inhaltlichen Kontrollen abhängig gemacht werden. Zur Zeit leistet der Bund der Post für die ungedeckten Beförderungskosten eine jährliche Abgeltung von 80 Millionen Franken.

## Kannibalisierung der Filmförderung durch Gratiswerbung

Erscheinen – wie bereits erwähnt – in Zeitungen und Zeitschriften, welche in den

**Résumé:** *L'objectif de la législation suisse sur le cinéma est d'accorder une voie propre aux productions indigènes ainsi que d'encourager la variété des films projetés au cinéma.*

*Malheureusement, on doit constater que la presse suisse, bien qu'encouragée par les taxes postales préférentielles accordées par la Confédération, ne contribue que peu à la réalisation de cet objectif et même qu'elle le contre-carre. En effet, les critiques de films de nature publicitaire qui paraissent dans la partie rédactionnelle de beaucoup de journaux orientent le lectorat de manière unilatérale vers des grosses productions américaines, lesquelles occupent de toute façon une position dominante sur le marché suisse. La publication des dites critiques viole les principes d'éthique des médias lorsque le rédacteur est plus influencé par des promesses d'avantages d'Hollywood que par des critères d'ordre journalistique. Pour clarifier dans quelle mesure un tel comportement est admissible, une enquête du Conseil suisse de la presse serait tout indiquée.*

**Zusammenfassung:** *Ziel der schweiz. Filmgesetzgebung ist es, dem einheimischen Film eine eigene Stimme zu verleihen sowie die Vielfalt an Filmen im Kino zu erhalten und zu fördern. Leider muss festgestellt werden, dass die vom Bund durch die Gewährung verbilligter Postbeförderungstaxen geförderte Schweizer Presse zum Erreichen dieses Ziels wenig beiträgt oder ihm gar entgegen wirkt. Reklamehafte Filmberichte im redaktionellen Teil vieler Zeitungen machen der filmintressierten Leserschaft nämlich allzu einseitig US-amerikanische Kassenschlager schmackhaft, welche auf dem schweiz. Kinomarkt ohnehin eine dominante Stellung inne haben. Die Publikation dieser «Filmkritiken» verstösst immerhin gegen medienethische Grundsätze, wenn sich die Bericht-erstatte nicht in erster Linie von journalistischen Kriterien, sondern von Vorteilsversprechungen aus Hollywood leiten lassen. Zur Abklärung, inwieweit ein solches Verhalten zulässig ist, anerböte sich eine Untersuchung des Schweizer Presserates.*

Genuss der postgesetzlichen Vorzugstaxen kommen, ausgedehnte Filmbesprechungen über (vorwiegend) US-amerikanische Blockbuster, und weisen diese redaktionellen Beiträge mit Bezug auf Inhalt und Aufmachung oftmals reklamehafte Züge auf, erscheint dies v.a. unter folgenden Gesichtspunkten als problematisch:

1) Beschränken sich Filmjournalisten darauf, die Werbe-Broschüren der Hollywood-Filmverleiher weitgehend abzuschreiben (sog. «Copy and Paste»-Journalismus), tragen sie kaum zur angestrebten Meinungsvielfalt in der Schweiz bei, weil die Blockbuster-Industrie um die Verbreitung ebendieser Meinungen ohnehin selbst besorgt ist. Entsprechendes Verhalten lässt sich denn auch kaum mit dem erklärten Ziel der Erhaltung einer vielfältigen Presse in Einklang bringen und widerspricht augenscheinlich der gesetzgeberischen Zielsetzung im Bereich der Filmförderung. Die Presse hat nämlich zweifellos einen nicht zu unterschätzenden Einfluss auf den Verwertungserfolg eines Films im Kino und den nachgestellten Märkten (DVD, Pay-TV, gebühren- und werbefinanziertes Fernsehen). Einseitige Presseberichterstattung trägt deshalb tendenziell zu einseitigen Publikumsvorlieben und einseitigem Filmangebot bei. Besondere Brisanz weist überdies die Tatsache auf, dass ein Teil der indirekten Presseförderungsgelder eingesetzt wird, um den Zielen der ebenfalls vom Bund finanzierten Filmförderung entgegenzuwirken.

2) Weiter ist zu bemängeln, dass der erwähnte «Copy and Paste»-Journalismus eine klare Trennung zwischen redaktionellem Teil und Werbung vermissen und darüber hinaus die Unabhängigkeit des schweiz. Filmjournalismus als zweifelhaft erscheinen lässt.

### Medienrecht und Medienethik

Gemäss öffentlich-rechtlichen Grundsätzen darf ein Eingriff in die Medienfreiheit (Art. 17 BV) unstreitig nur dann stattfinden, wenn er sich auf eine gesetzliche Grundlage stützt, im öffentlichen Interesse erfolgt und nicht gegen das Verhältnismässigkeitsprinzip verstösst. Soweit ersichtlich gibt es in der schweiz. Gesetzgebung jedoch keine gesetzliche Grundlage,

aufgrund welcher sich das freie Verfassen gefälliger und weitgehend unkritischer Berichte über Blockbuster aus Hollywood verbieten liesse, selbst wenn dadurch Subventionsgelder des Bundes neutralisiert werden. Weil die Veröffentlichung besagter Beiträge den Bestimmungen des Medienrechts, welche sich verstreut in der schweiz. Rechtsordnung finden und bewusst nur ethische Minima festlegen, nicht entgegensteht, lässt sie sich auf gerichtlichem Weg weder verhindern noch wiedergutmachen.

Vielversprechender erscheint indessen die Anrufung eines zweiten, nicht staatlich kontrollierten Normenkatalogs, welcher ebenfalls erlassen wurde, um die Macht der Schweizer Printmedien kontrollierend in ihre Schranken zu weisen. Es handelt sich dabei um die «Medienethik» der vier Journalistenverbände und des von ihnen aus einer gemeinsamen Stiftung gewählten Schweizer Presserats, welche in der "Erklärung der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten" (Journalistenkodex, JK) ihren Niederschlag gefunden hat.

Insbesondere Ziffer 10 JK besagt, dass sich die Journalisten in ihrer beruflichen Tätigkeit jeder Art von kommerzieller Werbung entziehen sollen, während die dazugehörige Richtlinie weiter ausführt, dass Werbung und redaktioneller Teil optisch und begrifflich klar zu trennen sind. Ob sich gewisse Filmjournalisten von der Filmindustrie überdies Vorteile irgendwelcher Art versprechen lassen und dadurch als abhängige Berichterstatte i.S.v. Ziffer 9 JK bzw. als Verfasser von Publi-Reportagen zu qualifizieren sind, ist derzeit zwar weder erwiesen noch Gegenstand von Untersuchungen.

### Der Fall «Spider Man»

Um eine grundsätzliche Debatte zur problematischen Berichterstattung über Kinofilme, welche über Werbeinvestitionen von mehr als CHF 100'000.– verfügen, auszulösen, richtete X. am 8.2.2003 eine umfangreiche Beschwerde an den Schweizer Presserat. X. kritisierte nicht nur einen dreiseitigen Beitrag über den Film «Spider Man» von «Le Temps» vom 1.6.2003, in

welchem er eine Verletzung der Ziffern 9 und 10 JK sowie der Richtlinie 10.2 erblickte, sondern betonte, dass ähnliche Berichte bei der Lancierung amerikanischer Blockbuster im redaktionellen Teil schweiz. Zeitungen und Zeitschriften eine weitverbreitete Erscheinung seien. In der unbefriedigenden Stellungnahme Nr. 14/2003 vom 25.4.2003 wies der Presserat die Beschwerde des X. als offensichtlich unbegründet zurück. Als Begründung führte der Presserat zwar richtigerweise an, es liege nicht in seiner Zuständigkeit, kultur- und filmpolitische Fragestellungen, wie sie die Beschwerdeschrift aufgreife, zu beurteilen. So sehr die Kannibalisierung der Filmförderung durch die Presseförderung als stossend erscheinen mag, liegt es tatsächlich nicht in der Kompetenz des Presserates, diesen Missstand auf politischer Ebene zu beheben. Enttäuschend fiel indessen der zweite Teil der presserätlichen Erwägungen aus, welcher die zentralen medienethischen und somit in den Zuständigkeitsbereich des Presserats fallenden Rügepunkte behandelte. Die Beschwerde wurde kurzum zurückgewiesen, weil der Beschwerdeführer weder Belege geliefert habe, wonach es in der Schweizer Medienlandschaft käufliche Filmkritiker gebe (Verletzung der Ziffer 9 JK), noch bewiesen habe, dass unjournalistische Kriterien – namentlich Zahlungen der Filmwirtschaft (Verletzung der Ziffer 10 JK) – massgebend gewesen seien. Die Rüge, der Beitrag über den Film «Spider Man» von «Le temps» sei als Publi-Reportage zu qualifizieren, wurde überdies kommentarlos abgewiesen, ohne auf den Inhalt des betreffenden Beitrags einzugehen.

Die Untätigkeit des Presserats erscheint umso erstaunlicher, als die Problematik, dass Unternehmen und Private auf die Berichterstattungen Einfluss nehmen können, im Bereich des Wirtschafts-, Reise-, Auto- und Sportjournalismus 1992 bereits aufgegriffen und branchengerecht abgeklärt wurde, ohne dass eine Beschwerde einging oder gar Tatsachenbeweise verlangt wurden. Nota bene unter dem Hinweis darauf, es gehe nicht an, «dass alle möglichen Abhängigkeiten in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft publik ge-

macht werden, aber Abhängigkeiten im Bereich der Massenmedien geheim bleiben», hat der Presserat im Rahmen zweier Stellungnahmen aus eigener Initiative Hearings mit den Beteiligten veranlasst, Fragebögen ausgewertet und einen ausführlichen Katalog zu den Rechten und Pflichten der betreffenden Branchenjournalisten veröffentlicht. Weshalb ein ähnliches Vorgehen mit Bezug auf den Filmjournalismus ausgeblieben ist, muss als äusserst bedauerenswert gelten, zumal die erwähnten Unstimmigkeiten in der Filmpresse nicht nur bedeutende wirtschaftliche Interessen tangieren, sondern auch geeignet sind, im Widerspruch zum übergeordneten Ziel der schweiz. Kulturpolitik zu stehen, eine pluralistische Medien- und Filmlandschaft zu erhalten.

Medienrechtliche Massnahmen, etwa gesetzliche Offenlegungspflichten und strafrechtliche Verbotsnormen für Journalisten oder die Einführung ausgleichender Quotenauflagen zu Gunsten des Schweizer Films bei der Vergabe der Pressesubventionen, wären zweifellos geeignet, allzu einseitige Filmberichterstattungen zu unterbinden. Allerdings bleibt anzumerken, dass entsprechende Massnahmen keinesfalls die Grenze zur staatlichen Kontrolle der Presse überschreiten dürfen. Ein Vorstoss auf politischer Ebene unter Wahrung der Pressefreiheit bleibt angesichts der Passivität der medienethischen Instanzen aber dennoch ein bedenkenswerter Lösungsansatz. ■

#### Weiterführende Literatur:

- CHRISTOPH BEAT GRABER/GIRSBERGER MICHAEL/NENOVA MIRA (Hrsg.), Free Trade versus Cultural Diversity: WTO Negotiations in the Field of Audiovisual Services, Bern 2004;
- CHRISTOPHE GERMANN, Meinungsfreiheit in Zeiten der «Blockbusters» – Das neue Filmgesetz und die kulturelle Vielfalt in der Informationsgesellschaft, sic! 2002, 481 ff;
- ROLAND UNTERNÄHRER, Kinofilmverwertung in der Schweiz, Diss. Zürich 2003;
- ROLF H. WEBER/ROLAND UNTERNÄHRER/RENA ZULAUF, Schweizerisches Filmrecht, Zürich 2003;
- «Hollywood pratique une discrimination culturelle à l'échelle planétaire», Beitrag im «Le Courrier» vom 13. Oktober 2003, abrufbar unter: <http://www.lecourrier.ch/modules.php?op=modload&name=NewsPaper&file=article&sid=2858&mode>.

# L'appétit de la SSR devant l'Internet se heurte aux éditeurs

Alfred Haas

Licencié en droit, secrétaire général de Presse Romande, Association de la presse suisse romande, Lausanne

**Zusammenfassung:** Die SRG hat einen gesetzlichen Auftrag zur Veranstaltung von Radio- und Fernsehprogrammen. Seit einiger Zeit aber hat sie auch einige Webportale aufgebaut mit Werbeaktivitäten, welche die Verleger konkurrenzieren. Die Botschaft zum neuen Radio- und Fernsehgesetz vom 18. Dezember 2002 erlaubt solche «übrige Aktivitäten» der SRG. Sie kann auch auf dem Internet präsent sein, ohne aber die anderen Anbieterinnen zu konkurrenzieren und muss ihre geplanten Aktivitäten vorgängig melden. Die Debatte im Parlament drehte sich um die Details dieser Verpflichtung. Einigkeit herrschte darüber, dass diese Verpflichtung für die SRG und die von ihr kontrollierten Unternehmen gelten soll. Falls die Tätigkeiten «den Entfaltungsspielraum anderer Medienunternehmen erheblich einschränkt, kann das Departement Auflagen machen oder die Tätigkeit untersagen». Die Verleger akzeptieren ein Onlineangebot der SRG zum Beispiel zur Promotion der eigenen Programme oder zum Angebot von journalistischen Programmen. Werbung und Sponsoring müssen aber verboten sein.

**P**ourquoi la Société suisse de radiodiffusion et télévision (SSR), qui a une mission de service public et qui tire l'essentiel de ses ressources de la redevance, a-t-elle fait un tel «forçage» dans l'Internet? Était-ce pour contourner les restrictions en matière publicitaire fixées dans la loi? Voulait-elle prendre de vitesse le législateur? Trois éléments ont concouru à cette offensive. Le premier est la convergence des télécommunications, des médias et des technologies de l'information, accélérée par le haut débit. Le second élément découle du souci de la SSR d'anticiper l'évolution et de répondre aux formes futures de la consommation télévisuelle. Pour la dramaturgie, elle ajoute volontiers un zeste de peur de l'arrivée des diffuseurs étrangers. La récente intention de la direction SSR de supprimer Swissinfo et le transfert d'une offre multimédia pour l'ensemble des stations SSR vers les télévisions (vers Genève et Zurich) va dans ce sens. Troisième élément enfin: la révision totale de la LRTV et du paysage audiovisuel suisse.

## Le Conseil fédéral ouvre la porte

Si le message du 18 décembre 2002 se concentre sur les activités faisant l'objet de la concession, il évoque également les «autres activités» qui n'en découlent pas. De nos jours, selon le Conseil fédéral, «il est habituel - et inévitable, vu la convergence des différents marchés vers le multimédia - que les radiodiffuseurs élargissent leurs activités au-delà de la simple production de programmes». Mais «la liberté d'entreprise de la SSR ne peut pas être définie dans l'absolu; il faut l'harmoniser avec les intérêts légitimes des autres acteurs du marché». Et le Conseil fédéral de renvoyer à l'art. 93 al. 4 Cst (prise en compte des in-

térêts des autres médias, notamment de la presse). Le message rappelle enfin les compétences et la notoriété qui avantagent la SSR lorsqu'elle produit pour des tiers, lance un magazine ou pourrait «offrir dans ses programmes télévisés et sur Internet des possibilités de publicité combinées que ses concurrents en ligne ne sont pas en mesure de proposer».

Ces réflexions sont transposées dans un article 32, qui prévoit à la fois une obligation d'annoncer préalablement «toute activité non prévue dans la concession qui risque de porter atteinte à la position ou à la mission d'autres entreprises suisses de médias». Si une telle activité «compromet l'exécution du mandat ou entrave considérablement le développement d'autres entreprises de médias, le département peut imposer des charges en ce qui concerne les activités commerciales, le financement, la tenue d'une comptabilité séparée et la séparation des structures d'organisation, ou interdire l'activité».

L'intervention des autorités se fera donc a posteriori, puisqu'il ne s'agit pas d'une d'autorisation préalable. Principe de la proportionnalité obligeant, une éventuelle interdiction n'interviendrait que si l'activité de la SSR «entrave exagérément l'exécution du mandat ou les possibilités de développement d'autres entreprises de médias». Bonne chance à celui qui doit prouver que son activité est exagérément entravée par la SSR!

## Une entreprise comme une autre?

Depuis la parution du message en 2002, la SSR a tout fait pour affaiblir ces dispositions. Première Chambre à débattre du pro-

jet: le Conseil national. Sa commission des transports et télécommunication accepte le principe de l'annonce préalable, mais à l'OFCOM et non au département. Pour le reste, elle reprend sans changement le texte du Conseil fédéral. Le plénum revient à la proposition initiale et décide que l'annonce se fera au département, en raison de l'importance économique de la SSR financée par la redevance.

La commission des Etats affaiblit cette obligation. La SSR ne devra renseigner le département sur le début et la fin des activités non prévues dans la concession que «lorsque le volume d'affaires de ces activités dépasse un montant défini par le Conseil fédéral». Au plénum, le 3 mars 2005, les partisans de cette solution font valoir que la SSR doit pouvoir agir comme une entreprise et se diversifier sans se demander chaque fois si elle fait du tort à une autre entreprise. La minorité rétorque que si la SSR réalise librement des films publicitaires, édite des périodiques ou exploite des sites Internet, elle profitera de la position dominante acquise au fil des ans grâce à la redevance et faussera la concurrence. Le bon critère, c'est bien le tort causé à autrui, et non le chiffre d'affaires. Convaincu, le Conseil des Etats décida de revenir à la version gouvernementale.

### Le «non, mais...» des éditeurs

L'offre en ligne de la SSR est admissible. Mais pas n'importe laquelle. Telle est la position des éditeurs de journaux. Qu'en ligne, la SSR fasse de l'autopromotion, qu'elle reprenne des programmes journalistiques ou récréatifs, rien à redire. Rien ne s'oppose non plus à des accès «on demand»

pour revisiter des émissions ou pour accéder à des compléments d'émission (p. ex. publication complète de tests, plateforme d'échange d'idées, etc.), cela bien entendu sans reprise des éléments publicitaires.

Par contre, il n'est pas acceptable que la SSR offre online des contributions rédactionnelles spécifiques. Au bénéfice d'une concession radio et TV, la SSR ne doit pas pouvoir créer en son sein ou dans des filiales des rédactions préparant un contenu spécifiquement online (cf. Swissinfo). Cette interdiction doit être claire afin d'éviter de succomber à certaines tentations (financement croisé, utilisation de matériel existant, etc.).

Les sites Internet de la SSR ne doivent pas pouvoir être parrainés per se, pas plus que les émissions reprises qui ne l'auraient pas été lors de la diffusion TV. Si elles avaient été parrainées, on pourrait accepter (du bout des lèvres) que ce sponsor figure lors de la rediffusion. Certains éditeurs ont un point de vue plus restrictif (cross-médias comme argument de vente). Enfin, ne sauraient être admis des liens directs depuis ces sites ou indirects par ceux de filiales SSR vers des sociétés commerciales.

Entre-temps, les éditeurs ont reçu des assurances verbales de la part des responsables de la SSR: ses portails ne comporteront dorénavant plus de publicités. Du reste, ses télévisions les retirent progressivement de leurs sites internet. Il apparaît incontournable que la SSR se fixe en la matière des règles claires et rigoureuses d'autolimitation: c'est le prix de sa position privilégiée dans le paysage audiovisuel suisse, mais également de sa crédibilité. ■

**Résumé:** La SSR a pour tâche légale de diffuser des programmes de radio et de télévision. Mais depuis quelque temps, elle a mis en place des portails web, qui comprennent également de la publicité et qui concurrencent ainsi les éditeurs de presse. Le projet de loi sur la radio et la télévision du 18 décembre 2002 évoque ces «autres activités de la SSR». Celle-ci peut être présente sur l'Internet, mais sans concurrencer les autres fournisseurs. Elle doit annoncer préalablement ces activités. La discussion aux Chambres a porté sur les sujets de cette obligation. Il y a accord pour dire qu'elle vaut à la fois pour la SSR et les entreprises contrôlées par elle. Si l'activité «entrave considérablement le développement d'autres entreprises de médias, le Département compétent peut imposer des charges ou interdire l'activité». Les éditeurs admettent une offre en ligne pour la SSR, par exemple pour l'autopromotion ou l'offre de programmes journalistiques. Mais la publicité et le parrainage doivent être interdits.

# Buchpreisbindung unter Beschuss

Daniel Gerny

Dr. iur., Bundeshausredaktor der NZZ, Bern

**Résumé:** *Pour la seconde fois, la Commission fédérale de la concurrence a décidé, en mars dernier, que la fixation des prix du livre ne se justifiait pas par des motifs d'efficacité économique.*

*L'Association suisse des libraires et éditeurs s'oppose quant à elle depuis des années à son abolition. Entre-temps, la politique s'est emparée de ce thème sensible. Certes, des études soutiennent le point de vue selon lequel l'abolition de la fixation des prix se répercuterait dans l'ensemble négativement sur la variété de l'offre et des ventes. Le marché du livre se trouvant actuellement en pleine mutation, il est cependant douteux que l'objectif de promotion visé puisse être atteint à long terme également par une simple perpétuation du statut quo dans une nouvelle loi.*

Seit Jahren kämpft die schweizerische Wettbewerbskommission für die Aufhebung der Buchpreisbindung. Zum zweiten Mal entschied sie im März dieses Jahres, dass das Instrument nicht «durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz gerechtfertigt» werden könne. Bis zum Redaktionsschluss dieser Ausgabe lag die schriftliche Begründung für den Entscheid noch nicht vor, doch dürfte sich diese nicht wesentlich von jener zum ersten Entscheid (und jener der Rekursinstanz, welche die Wettbewerbskommission stützte) aus dem Jahre 1999 unterscheiden. Ebenso beharrlich, wie die Wettbewerbskommission die Buchpreisbindung bekämpft, hält die Buchhändler- und Verleger-Branche daran fest: Bedroht sei das Kulturgut Buch, das nicht mit anderen Produkten verglichen werden könne. Noch beherrschen die Juristen die Auseinandersetzung, doch geführt wird nicht in erster Linie eine rechtliche, sondern eine kulturpolitische Diskussion.

Zur Erinnerung: Beim Sammelrevers, wie die Buchpreisbindung in der Fachsprache heisst, handelt es sich um zahlreiche vertikale Abreden zwischen den Verlegern und einzelnen Buchhändlern. Jeder Buchhändler schliesst dabei mit jedem Verleger einen Vertrag ab, der beide Seiten dazu verpflichtet, die vereinbarten Ladenpreise einzuhalten, respektive flächendeckend durchzusetzen. Jeder Verleger kann dabei frei entscheiden, ob er diesen Sammelrevers überhaupt unterzeichnen und – falls ja – ob er diesem das ganze oder nur einen Teil des Sortimentes unterstellen will. Es ist ihm auch erlaubt, mit den Buchhändlern unterschiedliche Einkaufspreise auszuhandeln. Einzig die Ladenpreise der dem Revers unterstellten Bücher – das sind immerhin rund 90 Prozent – sind fix und schweizweit einheitlich.

Die Wettbewerbskommission und in der Folge auch die Rekursinstanz waren deshalb der Meinung, dass der Sammelrevers

«das koordinierende Element» bilde, das eine «abgestimmte Verhaltensweise» im Sinne des Kartellgesetzes darstelle, die den Wettbewerb vermutungsweise beseitige, wie es in der Begründung aus dem Jahre 1999 hiess. Dabei hätten die Buchhändler aufgrund des hohen Marktanteils preisgebundener Bücher gar keine andere Wahl, als dem Sammelrevers beizutreten. Nachdem das vom Schweizerischen Buchhändler- und Verlegerverband angerufene Bundesgericht den Fall der Wettbewerbskommission zur Neuurteilung zurückwies, prüfte diese zusätzlich, ob die Preisbindung zu einer Erhöhung der Sortimentsbreite und -tiefe, zu einer höheren Verkaufstendenz und einer besseren Beratung führe – mit negativem Befund: Die behaupteten positiven Wirkungen könnten nicht nachgewiesen werden.

## Negative Effekte?

Für die Buchhändler und Verleger stellt der Sammelrevers dagegen eine besonders liberale Form von einzelnen vertikalen Absprachen dar. Danach kann das Produkt Buch erst dank der Buchpreisbindung ökonomisch sinnvoll vertrieben werden. Indirekt erhielt der Verband im Jahre 2002 Unterstützung in Form eines vom Bundesrat in Auftrag gegebenen Bericht des Basler Wirtschaftsforschungsinstitutes Prognos. Dieses kommt zum Schluss, «dass die Nachteile einer Aufgabe der Buchpreisbindung die Vorteile überwiegen». Zu rechnen wäre laut Prognos im Falle einer Aufhebung unter anderem damit, dass Bestseller deutlich billiger, alle anderen Titel aber tendenziell teurer angeboten würden, wobei sowohl die Anzahl der Buchhandlungen und Verlage, die Schweizer Autoren fördern, als auch die Buchhandelsdichte abnehmen würden. Eine Aufhebung der Buchpreisbindung würde zudem den bereits im Gang befindlichen Konzentrationsprozess auf Handelsstufe weiter beschleunigen.

Ob solche Effekte, aber auch andere, positiver zu wertende Wirkungen – so würde laut Prognose eine Aufhebung der Buchpreisbindung mehr Menschen in Kontakt mit Büchern bringen – erwünscht sind, ist in erster Linie eine kulturpolitische Frage. Nicht erstaunlich deshalb, dass sich die Diskussion über die Buchpreisbindung auf die politische Ebene verlagert. Die Wettbewerbskommission selbst weist in Zusammenhang mit ihrem jüngsten Entscheid ausdrücklich darauf hin, dass nur der Bundesrat berücksichtigen dürfe, ob eine möglicherweise erhöhte Verkaufsdichte «bei fehlenden wirtschaftlichen Rechtfertigungsgründen ausnahmsweise aus kulturpolitischen Gründen wünschenswert wäre». Gemäss Kartellgesetz kann der Bundesrat beschliessen, eine Preisbindung im überwiegenden öffentlichen Interesse aufrecht zu erhalten.

#### Politiker werden aktiv

Noch hat sich der Bundesrat zu dieser Frage nicht geäussert. Aktiv wurde inzwischen aber die Bundesversammlung. Eine parlamentarische Initiative des früheren Nationalrates Jean-Philippe Maître (cvp, Genf) verlangt gesetzliche Grundlagen, «die für eine Regelung der Bücherpreise notwendig sind». Der Vorstoss ist offen formuliert und sagt wenig über die Ausgestaltung eines Gesetzes über die Buchpreisbindung: Vorgeschlagen wird ein auf Artikel 69 der Bundesverfassung (Kulturförderung) gestütztes Bundesgesetz, das den Buchpreis unter Berücksichtigung der Sprachregionen und allenfalls der Abreden in der Buchbranche festlegt. Interessanter als die Stossrichtung der Initiative ist die breite Zustimmung, die sie bisher genießt: Die vorbereitende Kommission will ihr Folge geben – Vertreter aller wichtigen Parteien haben dem Vorstoss Unterstützung zugesichert. Darunter befinden sich Schwergewichte auch aus allen bürgerlichen Parteien, die Eingriffen in den freien Markt ansonsten kritisch gegenüber stehen. Zur Debatte steht die Förderung des Lesens und des Literaturschaffens schliesslich auch im Rahmen des geplanten Kulturförderungsgesetzes, welches der Bundesrat demnächst verabschieden will.

Auch weil eine definitive Aufhebung der Buchpreisbindung in der deutschen

Schweiz über kurz oder lang zu einem freien Buchmarkt im gesamten deutschsprachigen Raum führen wird – und zwar unabhängig von der Gesetzgebung in den betreffenden Ländern –, ist schwer vorstellbar, dass die Politik der Wettbewerbskommission uneingeschränkt folgen und die Buchpreisbindung ersatzlos streichen wird. Eine blosser Verankerung der heutigen Regelung ins Gesetz erscheint hingegen als wenig sinnvoll und würde darüber hinwegtäuschen, dass sich die Branche so im Umbruch befindet. Die Buchpreisbindung sichert zwar bisher eine Vielfalt in Bezug auf Angebot und Vertrieb, doch die so erhaltenen Strukturen geraten unabhängig davon unter Druck. Nicht zuletzt die Buchpreisbindung selber schützt nicht einfach die kleinen Buchhändler, wie oft vermutet wird. Auch sie ermöglicht eine Begünstigung der Grossen, da zwar die Ladenpreise, nicht aber die Einkaufspreise fixiert werden. Der Internet-Anbieter Amazon übt seit einiger Zeit massiven Preisdruck auf die Verlage aus, um die eigene Marge zu erhöhen – und dies, obwohl ein deutsches Gericht die Buchpreisbindung auch für den Internethandel für verbindlich erklärt hat. Ähnliches scheint sich mittlerweile auch im traditionellen Buchhandel abzuspielen mit Folgen: Die Grossen werden grösser, die Kleinen verschwinden.

#### Buchmarkt in Bewegung

Auch andere Neuerungen in der Branche deuten darauf hin, dass die Buchpreisbindung den Strukturwandel zwar hemmt, letztlich aber nicht verhindern kann. So sind in den letzten Monaten und Jahren gleich mehrere Zeitungsverlage mit eigenen Editionen auf den Markt vorgestossen, deren Ziel es ist, grosse und verkaufsträchtige Romane der Weltliteratur zu Spotpreisen zu vertreiben. Nicht in Taschenbuchformat, wie sich vermuten liesse, sondern in gebundener und sorgfältig gestalteter Form, womit etablierte Verlage zusätzlich unter Druck geraten. Der wachsende Erfolg von Amazon zeigt gleichzeitig, dass für immer mehr Schweizer nicht nachvollziehbar ist, weshalb sie für den Einkauf im einheimischen Buchladen im Vergleich zu Internetangeboten im Ausland einen markanten Preisaufschlag bezahlen sollen, den es ohne Buchpreisbindung in dieser Form nicht gäbe.

**Zusammenfassung:** *Zum zweiten Mal entschied die eidgenössische Wettbewerbskommission im März, dass die Buchpreisbindung nicht «durch Gründe der wirtschaftlichen Effizienz gerechtfertigt» werden könne. Gegen die Aufhebung wehrt sich der Schweizerische Buchhändler- und Verleger-Verband seit Jahren hartnäckig. Inzwischen beginnt sich die Politik mit dem heiklen Thema zu befassen. Untersuchungen stützen zwar die Auffassung, wonach sich die Aufhebung der Preisbindung insgesamt negativ auf die Vielfalt von Angebot und Vertrieb auswirkt. Doch weil sich der Buchmarkt im Umbruch befindet, ist fraglich, ob das Ziel der Literatur- und Leseförderung mit einer blossen Fortschreibung des Status Quo in einem neuen Gesetz auch längerfristig erreicht werden kann.*

# En point de mire Im Brennpunkt

Gerny | Buchpreisbindung unter Beschuss

Der Buchmarkt ist in Bewegung. Selbst wenn die kaum in Zweifel zu ziehende Behauptung stimmt, wonach die einseitige Aufhebung der Buchpreisbindung die Kommerzialisierung in der Branche beschleunigt und zu unerwünschten Wirkungen führt, ist der Umkehrschluss, wo-

nach eine Beibehaltung des Status Quo diese Entwicklung auf lange Sicht aufzuhalten vermag, nicht unbedingt zutreffend. Es scheint, als sei der Zeitpunkt zu kommen, um über neue Formen der Lese- und Literaturförderung nachzudenken. ■

## D'AUTRE PART UND AUSSERDEM

### Taxe sur les photocopieuses: idée mort-née

Le projet de révision de la loi sur le droit d'auteur ne sera pas soumis aux Chambres avant le printemps 2006. Actuellement, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle termine l'évaluation des résultats de la procédure de consultation, qui s'est achevée le 31 janvier. Ceux-ci sont fort disparates. La solution de facilité consisterait à se contenter d'une révision limitée aux seuls points devant être modifiés pour permettre à la Suisse de ratifier les deux traités de l'OMPI de 1996. Mais cette solution paraît improbable au vu des quatre motions parlementaires demandant des modifications de la législation actuelle. D'ores et déjà, l'une des principales innovations proposées par l'avant-projet paraît enterrée. Il s'agit de la redevance sur les appareils, qui remplacerait les redevances sur les photocopies et les enregistrements réalisés à des fins privées. ProLitteris et le canton de Zurich sont pratiquement les seuls à soutenir l'idée. Elle permettrait de simplifier considérablement la perception de la rémunération due aux ayants droit. Actuellement, 40 000 à 45 000 entreprises acquittent correctement les factures que leur envoie ProLitteris chaque année. Mais il y a les autres ! 15 400 entreprises prétendent contre toute bonne foi ne pas posséder de photocopieuses; 5000 entreprises refusent de payer depuis des années, et ProLitteris renonce à les poursuivre, pour s'éviter des frais démesurés. D'ailleurs, l'Institut fédéral de la propriété intellectuelle l'encourage à fermer les yeux, pour éviter des remous au parlement. Si chacun payait ses factures, les recettes augmenteraient d'un tiers. Pressentant les actuelles difficultés en matière d'encaissement, ProLitteris s'était engagée lors de l'adoption de la loi en 1992 en faveur d'une redevance sur les appareils. En vain. Actuellement, cette société de gestion soutient à nouveau l'idée, mais non sans quelques réserves. Sa crainte, c'est que le montant de la taxe soit fixé trop bas et que les recettes soient inférieures à ce qu'elles sont aujourd'hui. Tout compte fait, elle s'accommoderait volontiers d'une solution au niveau de la jurisprudence. Il s'agirait d'introduire une présomption selon laquelle toute entreprise employant par exemple plus de 10

personnes est réputée posséder un appareil de reprographie. Cela éviterait à ProLitteris d'apporter la preuve de l'existence d'un tel appareil et simplifierait grandement l'encaissement des droits. ■

### Keine direkte Presseförderung

In der Frühlingssession hat der Nationalrat seinen Presseförderungsartikel gegen die Stimmen der Linken mit 77 zu 51 fallen gelassen. Nun soll die indirekte Förderung verbessert werden. Der Nationalrat kam damit auf seinen Entscheid vom Herbst 2003 zurück, wo er sich für den von seiner Staatspolitischen Kommission (SPK) ausgearbeiteten Medienartikel in der Bundesverfassung ausgesprochen hatte.

Dieser hätte es dem Bund ermöglicht, direkt Presserzeugnisse zu subventionieren. Die SPK hatte in ihrem Bericht ein regelmässiges Erscheinen und einen bestimmten redaktionellen Mindestanteil als mögliche Kriterien für die Subvention vorgeschlagen. Zudem beabsichtigte sie, Gratiszeitungen und grosse Blätter auszuschliessen. Der Nationalrat ist aber nun der Ansicht, dass der Bund nicht den Markt ausschalten dürfe und entspricht damit dem Beschluss des Ständerates. ■

### Ständeratskommission für Öffnung der letzten Meile

Die Kommission bestätigte ihren Beschluss vom April 2005, das Monopol auf der letzten Meile zu liberalisieren, und hielt fest, dass alternative Anbieter, welche ungenügend in eigene Infrastrukturen investieren, vom schnellen Bitstrom Zugang ausgeschlossen werden können. Die Öffnung der letzten Meile soll sich nicht auf das Netz der Swisscom beschränken; der Bitstrom Zugang soll vollständig liberalisiert werden. Der Bundesrat soll nach einer Übergangsfrist von 3 Jahren das Recht auf schnellen Bitstromzugang mit Auflagen verbinden. Die Einzelheiten dazu sollen in einer Verordnung festgelegt werden. ■