

Kontroverse Standpunkte zur RTVG-Revision: Thema «Gebührensplitting»

Gebührensplitting – Mehr Probleme als Lösungen?

Rolf H. Weber

Prof., Ordinarius an der Universität Zürich

Die Finanzierung des Rundfunks ist eng mit dem Leistungsauftrag an die Veranstalter verbunden. Differenzieren lässt sich zwischen dem horizontalen Modell, das allen Veranstaltern dieselben Rechte und Pflichten auferlegt, und dem vertikalen Modell, das einen Veranstalter zur Erbringung des Service Public anhält, dafür aber eine finanzielle Privilegierung durch Gebühreuzuweisung (bzw. staatliche Beihilfen) gewährt (dazu WEBER R. H., Finanzierung der Rundfunkordnung, Zürich 2000, 42 ff). In der Schweiz ist einzig das vertikale Modell mehrheitsfähig, und zwar als sog. duale Rundfunkordnung: Die Schweiz. Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) übernimmt die Service Public-Funktion und erhält die Empfangsgebühren, die privaten Veranstalter finanzieren sich aus Werbung und Sponsoring.

Eingeschränktes duales System

Die Ausgestaltung dieses dualen Rundfunksystems hat in der Entwicklungsgeschichte der RTVG-Revision markante Veränderungen erfahren. Das Aussprachepapier des Bundesrates vom Januar 2000 und der Vorentwurf zum RTVG vom Dezember 2000 sind konsequent, unter Abschaffung des heutigen Gebührensplitting, vom Modell des dualen Systems ausgegangen (Art. 63 VE-RTVG). In der Vernehmlassung hat der Verzicht auf das Gebührensplitting aber Kritik hervorgerufen, und zwar weil die lokalen/regionalen Veranstalter ebenfalls Service Public-Leistungen erbringen würden und weil kleinere Programmanbieter ohne finanzielle Zuschüsse auf Dauer nicht überlebensfähig seien; in den Stellungnahmen ist für das Beibehalten der heutigen Regelung, die Einschränkung des Gebührensplitting auf mehrsprachige Ver-

anstalter und die Ausdehnung des Gebührensplitting plädiert worden (Vernehmlassungsbericht, S. 6, 28).

Der Bundesrat hat die Kritik ernst genommen und erkannt, dass ein rein duales System in der Schweiz nicht möglich sei (Botschaft, S. 1594 f). Vorgeschlagen wird deshalb neu das Instrument der Gebührensplitting-Konzession, die den lokalen/regionalen Privatveranstaltern zur Verfügung steht, wenn sie besondere Service Public-Leistungen erbringen; gedacht ist an Veranstalter, die Programme in Gebieten mit beschränktem wirtschaftlichem Potential oder nicht-kommerzielle Kontrastprogramme ausstrahlen (Art. 48 E-RTVG; Botschaft, S. 1616 f, 1619, 1704 f). Um den wirtschaftlichen Spielraum der SRG nicht allzu stark einzuschränken, soll die Obergrenze des Gebührensplitting bei 4% des Gebühreneinkommens liegen (Art. 50 E-RTVG; Botschaft, S. 1620, 1707). Weil damit der wirtschaftliche Spielraum für die Unterstützung relativ eng ist, will der Bundesrat die Zahl und Ausdehnung der Gebiete, die durch splittingunterstützte Veranstalter versorgt werden sollen, vorweg festlegen (Art. 49 E-RTVG; Botschaft, S. 1619 f, 1706). Unterstützung für ihre Kontrastprogramme dürften nach heutiger Einschätzung etwa zwölf Veranstalter erhalten. Die Konzession hat den Leistungsauftrag im Einzelnen zu umschreiben.

Problem der Wettbewerbsverzerrung

Nach einem geflügelten Wort ist der Staat der grösste Wettbewerbsverfälscher. Die Zuteilung von Empfangsgebühren an einzelne Veranstalter stellt wirtschaftsrechtlich betrachtet einen lenkenden Staatseingriff dar, der diejenigen Veranstalter, die

Résumé: *Le «splitting» du produit de la redevance, voulu par la politique régionale, est censé contribuer à la pluralité des opinions. Sa transposition dans le projet de la LRTV est cependant particulièrement complexe; il convient de plus de ne pas sousestimer les considérations de droit économique (comme par exemple la distorsion de la concurrence ou le non respect du principe de l'égalité de traitement entre personnes appartenant à la même branche économique). Le risque existe également à moyen terme que l'influence étatique sur la création des programmes n'augmente en raison des exigences légales en matière de programmation.*

En point de mire Im Brennpunkt

.....
Weber | *Gebührensplitting - Mehr Probleme als Lösungen?*

Zusammenfassung: *Das regionalpolitisch geforderte Gebührensplitting soll zur Meinungsvielfalt beitragen. Die Umsetzung im E-RTVG ist aber ausgesprochen komplex; zudem sind wirtschaftsrechtliche Bedenken nicht zu übersehen (z.B. Wettbewerbsverzerrung, Nichtbeachtung des Grundsatzes der Gleichbehandlung der Gewerbegegnossen) und es besteht auch das Risiko, dass mittelfristig der staatliche Einfluss auf das Programm-schaffen durch Verrechtlichung der Programmvorgaben wächst.*

Gebühren erhalten, gegenüber den Konkurrenten privilegiert. Potentiell sind damit das Gleichbehandlungsprinzip (Art. 8 BV) und auch die Medienfreiheit (Art. 17 BV) tangiert; zur Legitimierung des Gebührensplittings sind somit die Eingriffsvoraussetzungen in Grundrechte zu erfüllen (Art. 36 BV), nämlich – neben der gesetzlichen Grundlage – das öffentliche Interesse und das Verhältnismässigkeitsprinzip. Das öffentliche Interesse lässt sich (nur, aber immerhin) auf das Anliegen der Meinungsvielfalt, nicht indessen zwingend der Medienvielfalt, die sich mit der Meinungsvielfalt nicht gleichsetzen lässt, zurückführen. Mit Bezug auf das Verhältnismässigkeitsprinzip geht es um die Prüfung der Frage, ob das Gebührensplitting ein geeignetes Mittel ist, um die angestrebte Meinungsvielfalt zu erreichen.

Unter diesem Blickwinkel hinterlässt der E-RTVG verschiedene offene, reflektierungswürdige Fragen:

- Das Gebührensplitting verursacht eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung, welche die Anwendung des Kartellgesetzes in diesem Bereich voraussichtlich weitgehend aus den Angeln hebt.
- Die Konzentration des Gebührensplittings auf wenige Veranstalter schliesst zwar das z.B. aus der Landwirtschaft bekannte Giesskannenprinzip aus, verstärkt aber die marktmächtige Stellung des unterstützten Veranstalters und kann damit in einer Region ein wettbewerbsrechtlich unerwünschtes Duopol zwischen diesem Veranstalter und der SRG bewirken.
- Das Gebührensplitting ist kaum in Einklang zu bringen mit dem verfassungsrechtlich verankerten und in der Rechtsprechung mehrfach bestätigten Grundsatz der Gleichbehandlung der Gewerbegegnossen (BGE 121 I 129); ein nicht unterstützter Konkurrent wird grösste Mühe haben, gegen einen Profiteur des Gebührensplittings zu bestehen.

Staatliche Beeinflussung

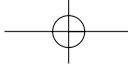
Die Legitimation des Gebührensplittings ist nur über die Errichtung einer Programmkontrolle möglich; wer finanzielle Mittel erhält, muss einem Leistungsauftrag nachkommen. Einerseits ist aber das im E-

RTVG vorgesehene Konzept mit drei Typen von regionalen/lokalen Veranstaltern (Leistungsauftrag mit Gebührenanteil, Leistungsauftrag ohne Gebührenanteil, kein Leistungsauftrag) sehr komplex; andererseits soll die ohnehin fast unlösbare Aufgabe, den Service Public zu umschreiben (dazu nun DONGES P./PUPPIS M. [Hrsg.], Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln 2003) noch durch die Ausdehnung auf die regionale Ebene eine Erschwerung erfahren (Service Public Régional). Rechtspolitisch stellen sich etwa folgende Fragen:

- Was heisst «Kontrastprogramm» bzw. «komplementäre Rundfunkversorgung»? Geht man davon aus, dass die SRG ein relativ breites Informationsspektrum abdeckt, könnte man sowohl eine Konzentration auf hochstehende Kulturleistungen (wegen des geringsten Höreranteils von DRS 2) als auch auf einen Sportkanal als «komplementär» erachten.
- Müssten nicht, wenn es um den Service Public Régional geht, die kantonalen bzw. regionalen Behörden anstelle des Bundesrates entscheiden, welcher Veranstalter ortsgebunden die «wertvollsten» Programme ausstrahlt und deshalb unterstützungswürdig ist? Die vorgesehene Anhörung der Kantone ist nicht zwingend repräsentativ.
- Tritt mit der Zeit nicht das Problem des süßen Giftes der Fördergelder ein, indem der Leistungsauftrag zu einer Einfallstüre für eine staatliche Programmkontrolle wird? Diese Frage betrifft nicht nur die Formulierung des Leistungsauftrages in der Konzession, sondern auch die Verrechtlichung des Programmschaffens, denn die Einhaltung des Leistungsauftrages muss ja justizabel sein.

Wer Geld bekommen kann, wird erfahrungsgemäss ein solches Angebot nicht ablehnen; das Gebührensplitting hat denn auch eine wesentliche regionalpolitische Bedeutung. Im Laufe des Gesetzgebungsprozesses wäre es aber sinnvoll, vorsichtig mit diesem Instrument umzugehen, um zu verhindern, dass eine Pandora-Büchse geöffnet wird, deren ausströmender Inhalt negative Nebenwirkungen langfristiger Natur zeitigt. ■

Den Gegenstandspunkt zu diesem Beitrag finden Sie auf Seite 73 f.



En point de mire
Im Brennpunkt

Kontroverse Standpunkte zur RTVG-Revision: Thema «Gebührensplitting»

Le «splitting» doit sauver ce qui peut encore l'être

Filippo Lombardi

Conseiller aux Etats, président de Telesuisse, Lugano

Parmi les changements que les dix-huit télévisions régionales suisses – réunies dans l'association Telesuisse – attendent impatiemment de la nouvelle LRTV, le «splitting» de la redevance est celui qui fait le plus jaser. Mais ce n'est pas le plus important. Bien plus fondamentale est la reconnaissance (enfin!) du rôle de service public régional que ces diffuseurs de proximité assument. Cette fonction d'information régionale vivante et pluraliste, de débat politique et social, d'approfondissement culturel ainsi que de sport et de divertissement de proximité, personne d'autre ne peut l'assurer. Pas même la SSR, avec ses coûts structurels qui seraient exorbitants pour couvrir des réalités locales avec des rédactions disséminées sur tout le territoire national.

La reconnaissance de ce rôle implique trois conséquences majeures, dont le Conseil fédéral a tenu compte dans son projet:

- le maintien d'un système de concessions, avec mandat de prestation journalistique régional et vérification de son respect;
- la garantie de pouvoir diffuser les programmes produits, et ce grâce à un «must-carry-rule» (obligation de diffuser) envers les réseaux câblés détenteurs d'un monopole naturel dans leurs régions respectives; et, en dernier lieu, la garantie d'un financement équitable de cette prestation de service public, à travers des règles suffisamment favorables au niveau publicité et sponsoring, mais aussi avec une quote-part du produit de la redevance payée par les téléspectateurs.

Il importe de rappeler l'ordre des ces facteurs pour ne pas réduire le débat sur la nouvelle loi à une simple négociation de marchands de tapis autour du «splitting». Par ailleurs, il est essentiel de s'interroger

aussi sur la raison d'être d'une loi sur la radio-télévision. Car il n'y a pas de loi sur les journaux, et pourtant les journaux existent... Les trois motivations historiques de l'intervention de l'Etat dans le domaine de la radio-télévision ont pratiquement disparu. Ainsi, les fréquences ne sont plus une denrée rare et leur réglementation se suffirait d'une ordonnance de police. Les investissements requis par les médias électroniques ne sont plus tels qu'il faille les réserver à une seule société publique nationale. Et le contrôle politique, pour éviter que les médias électroniques ne dérapent vers la propagande, est lui aussi dépassé. En fait, la raison d'être de la LRTV aujourd'hui, c'est bien d'assurer un panorama équilibré des médias électroniques nationaux et régionaux. En évitant que cette dimension, essentielle pour l'identité nationale mais bien moins protégée par les barrières territoriales naturelles qu'elle ne l'est dans le cas de la presse écrite, ne soit phagocytée par les puissants diffuseurs des pays voisins.

Dans cet effort éminemment culturel et politique, les deux niveaux doivent être valorisés, tant pour la radio que pour la télévision: le national tout autant que le local/régional. Ce n'est qu'avec ces deux dimensions qu'on peut répondre aux attentes du public et compenser efficacement la pénétration culturelle de grandes chaînes étrangères. Mais il faut pour cela assurer à chacun les conditions-cadre nécessaires, notamment sur le plan financier, puisque nous ne vivons pas dans les nuages.

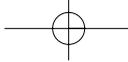
Les dés sont pipés

C'est malheureusement bien dans les nuages que semblent se perdre certains

Zusammenfassung: Das *Gebührensplitting* widerspricht nicht den Regeln der Liberalisierung. Es ist vielmehr eine Anerkennung der Service public-Aufgabe, welche die lokalen und regionalen Veranstalter wahrnehmen. Eine Radio- und Fernsehgesetzgebung muss heute ein ausgewogenes Angebot an nationalen und regionalen Veranstaltern garantieren. Wenn die privaten TV-Veranstalter auf dem Markt nicht weiter existieren können, so ist das grösstenteils der dominanten Stellung der SRG zuzuschreiben. Nur eine gerechte und ausgewogene Verteilung der Gebührengelder kann noch retten, was noch zu retten ist. Dies ist umso mehr gerechtfertigt, als es sich dabei nicht um Steuergelder, sondern um Gelder aus den Empfangsgebühren handelt.

media
L E X

2/03
73



En point de mire Im Brennpunkt

Lombardi | Le «splitting» doit sauver ce qui peut encore l'être

Résumé: *Le «splitting» n'est pas un péché contre les règles du libéralisme. C'est une reconnaissance (enfin!) du rôle de service public régional que les diffuseurs de proximité assument. Aujourd'hui, la vraie justification d'une loi sur la radio-télévision, c'est d'assurer un panorama équilibré des médias électroniques nationaux et régionaux. Si les TV privées ne peuvent subsister sur le marché aujourd'hui, c'est que la SSR a une place prédominante. Seul un partage raisonnable et équilibré de la redevance peut sauver ce qui peut encore l'être. Cela est d'autant plus justifié qu'il ne s'agit pas de l'argent du contribuable, mais d'une redevance de réception.*

«Ordnungspolitiker» qui rêvent encore d'un impossible «système dual» et combattent le «splitting» de la redevance en prétextant que «les privés n'ont qu'à se financer sur le marché, car il est impensable de les soutenir avec de l'argent public». Une vision totalement abstraite, qui ne tient aucun compte des réalités de ce pays et de ses TV privées qui ne peuvent survivre sur le marché. Non pas parce qu'il serait trop petit, mais parce que les dés sont pipés! Quel éditeur de journaux pourrait en effet survivre si la Confédération distribuait gratuitement à tous les ménages six quotidiens complets, deux par langue officielle, richement financés par les impôts, avec en sus la faculté de récolter, en régime d'exclusivité de fait, la réclame et le sponsoring national?

Et quel autre pays au monde connaît une situation pareille, avec un diffuseur public national qui dispose du 99% de la redevance, de six programmes TV complets, de 14 programmes radio avec nombre de décrochages régionaux, du monopole de la diffusion hertzienne (les privés devant se contenter du câble), du monopole de fait de la publicité et du sponsoring nationaux, et enfin du contrôle à 100% de la société chargée de vérifier les taux d'écoute, absolument déterminants pour la publicité... des privés!

Cette anomalie a certes des raisons historiques objectives, mais protège aussi certains privilèges et intérêts corporatifs bien compris au moyen de prétextes que nous n'allons pas contester ici. Il importe toutefois de constater qu'elle a conduit dans l'impasse le fameux «système dual» en ce qui concerne les TV suisses (pour les radios, c'est différent, car leurs coûts de production sont moindres et l'interdiction de la publicité à la SSR leur permet de survivre). La mort des principales TV privées et les difficultés qui affligent les survivantes sont sous les yeux de chacun. Si l'on veut donc sauver ce qui peut encore l'être, il faut enfin changer de système.

Et puisqu'on ne peut pas priver les chaînes TV SSR de publicité et de sponsoring, selon le système anglais (car cette manne s'en irait aujourd'hui sur les fenêtres suisses des chaînes étrangères), on est bien forcé d'admettre un financement mixte pour tout le

monde: marché et redevance, tant pour la SSR que pour les TV régionales. Sinon il faut avouer honnêtement que l'on préfère maintenir le monopole de la SSR et voir mourir les autres. Toute autre réponse relève soit de l'ingénuité aveugle, soit de l'hypocrisie pas forcément désintéressée.

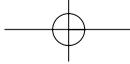
Plaidoyer pour le «splitting»

Il faut donc assurer un partage raisonnable et équilibré de la redevance. Rappelons tout d'abord le précédent de la presse écrite, qui bénéficie du soutien de la Confédération (100 millions par an jusqu'ici, 80 millions à l'avenir) sous la forme de subside à la distribution postale. Rappelons aussi toutes les entreprises privées – notamment dans le domaine des transports – qui sont au bénéfice d'une concession et de subventions diverses au titre du service public qu'elles offrent à la communauté malgré leur statut privé.

Soulignons ensuite le fait qu'il ne s'agit pas de distribuer l'argent du contribuable, mais bien de partager une «redevance de réception» que les téléspectateurs sont tenus de verser du seul fait qu'il possèdent un récepteur TV, quels que soient les programmes qu'ils regardent. Il ne s'agit pas d'un abonnement à la SSR, le Tribunal fédéral ayant clairement statué que la redevance est due même par celui qui était dans l'impossibilité technique de recevoir les programmes de la SSR. Il appartient donc à la volonté politique de déterminer pour quels programmes ces moyens doivent être employés: le gros pour des programmes nationaux, quelques miettes (le projet de loi dit «au maximum 4%») pour des programmes régionaux.

Rappelons enfin le cadre décrit ci-dessus: si la présence prédominante de la SSR rend de fait presque impossible le développement de projets privés significatifs, il importe de compenser au moins en partie cette situation au niveau financier. En évitant de disperser la redevance sur d'autres projets nationaux ou de régions linguistiques, mais en permettant au moins la survie des TV régionales complémentaires, au service du public et d'une Suisse authentiquement fédéraliste et pluraliste. ■

Den Gegenstandspunkt zu diesem Beitrag finden Sie auf Seite 71 f.



Unzulässige Bildaufnahmen von Polizeiangehörigen?

Franz Riklin

Professor für Straf- und Strafprozessrecht an der Universität Freiburg

Die Stadtpolizei Zürich erliess 1989 eine Dienstanweisung zur Frage, wie weit Polizeiangehörige im sog. unfriedlichen Ordnungsdienst (namentlich bei Demonstrationen mit Ausschreitungen) Bildaufnahmen dulden müssen. Als unzulässig wurde die Individualaufnahme eines Polizisten angesehen. Im öffentlichen Informationsinteresse gemachte Aufnahmen hätten sich auf Ereignisabläufe zu beschränken. Polizisten wurden für berechtigt erklärt, (Portrait-)Aufnahmen zu verhindern und nötigenfalls das Objektiv der Kamera abzudecken oder diese vorübergehend wegzunehmen. Im äussersten Fall wurde ein vorübergehendes Festhalten des Bildnehmers empfohlen. Nach erfolgter Bildnahme wurde bei Fehlen einer einverständlichen Lösung über die Auswertung auf das Selbsthilferecht gemäss Art. 52 Abs. 3 OR (Wegnahme des Bildträgers evtl. samt Kamera gegen Quittung) und auf den Zivilrechtsweg gestützt auf Art. 28 ZGB verwiesen. In strafrechtlicher Hinsicht wurde die Möglichkeit eines Strafantrags wegen unerlaubter Bildaufnahme i.S. von Art. 179^{quater} StGB und der anschliessenden Sicherstellung des «instrumentum sceleris» erwähnt (obwohl es bisher keine Präjudizien gibt, welche die Strafbarkeit solcher Aufnahmen bejahen).

Unberücksichtigt blieb das seit 1996 bestehende Zeugnisverweigerungsrecht der Medienschaffenden, das ein entsprechendes Beschlagnahmeverbot mitenthält, auf das sich auch Berufsfotografen stützen können, die ihre Bilder in periodisch erscheinenden Medien zu veröffentlichen pflegen.

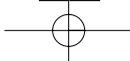
Im Zusammenhang mit einem langwierigen, später eingestellten Strafverfahren gegen den Fotografen und Präsidenten des Sektors Printmedien der Gewerkschaft co-

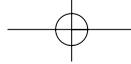
media, Niklaus Rozsa, geriet diese Dienstanweisung in die Schlagzeilen. Rozsa war anlässlich einer unbewilligten Demonstration während über vier Stunden festgenommen worden. Sein Bildmaterial wurde polizeilich sichergestellt und visioniert. Man warf ihm vor, er habe Portraitaufnahmen einzelner Polizeiangehöriger im Einsatz erstellt. Die Bekanntgabe dieser (und einer weiteren hier nicht näher interessierenden) Richtlinie wurde von den Zürcher Behörden jahrelang verweigert, zuletzt vom Zürcher Regierungsrat, obwohl sich die Festnahme von Rozsa auf sie stützte. Das Bundesgericht hob den regierungsrätlichen Entscheid mit Urteil vom 18. Oktober 2002 auf (*medialex* 1/2003, S. 55 f.). Es meinte, durch die umstrittene Anweisung sei der Fotograf in seiner praktischen Tätigkeit als Medienschaffender und damit in verfassungsmässigen Rechten (Medienfreiheit, Informationsfreiheit) betroffen. Es bestehe ein erhebliches schutzwürdiges Interesse daran, in die betreffende Richtlinie Einblick zu nehmen, um das Vorgefallene nachträglich beurteilen und sich in Zukunft bei entsprechenden Gelegenheiten risikolos verhalten zu können. Ferner habe der Beschwerdeführer ein schutzwürdiges Interesse an der Kenntnisnahme, falls er die Dienstanweisung als verfassungswidrig betrachten und dagegen rechtliche Schritte in Betracht ziehen sollte. Entgegenstehende besondere öffentliche oder private Geheimhaltungsgründe wurden verneint.

Neue Dienstanweisung der Stadtpolizei Zürich

Die umstrittene Dienstanweisung wurde in der Folge veröffentlicht, aber in einer veränderten Fassung, die vom 18. Oktober 2002 datiert, exakt dem Datum des Entscheids des Bundesgerichts. Hier hat in wunderbarer Weise Telepathie gewirkt ...

Résumé: *La police municipale de Zurich a émis des directives établissant dans quelle mesure les membres de la police en service (particulièrement lors de manifestations avec des débordements) doivent accepter d'être pris en photo. La photo individuelle d'un policier n'est pas admise. Cette opinion se justifie-t-elle? De prime abord, le public a un intérêt légitime à être informé des agissements publics et à contrôler le pouvoir étatique. La police et les manifestants doivent donc s'attendre à être identifiés par une photo. Il peut arriver exceptionnellement que des intérêts contraires rendent inadmissible une telle photo. On ne peut cependant pas soutenir que chaque photo de policier en service sur la voie publique constitue une atteinte à la personnalité de ce dernier. Il peut aussi y avoir un intérêt légitime à prendre une photo individuelle.*





En point de mire Im Brennpunkt

.....
Riklin | Unzulässige Bildaufnahmen von Polizeiangehörigen?

Zusammenfassung: Die Stadtpolizei Zürich erliess Richtlinien worin dargelegt wird, wieweit Polizeiangehörige im sog. unfriedlichen Ordnungsdienst (namentlich bei Demonstrationen mit Ausschreitungen) Bildaufnahmen dulden müssen. Die Individualaufnahme eines Polizisten sei unzulässig. Ist diese Auffassung haltbar? Es besteht zunächst ein legitimes Interesse der Öffentlichkeit an Information über Geschehnisse in der Öffentlichkeit und an der Kontrolle staatlicher Macht. Polizei und Demonstranten müssen deshalb damit rechnen, dass sie in einer identifizierenden Weise abgebildet werden. Ausnahmsweise können Gegeninteressen bestehen, die eine sonst erlaubte individualisierende Aufnahme als unzulässig erscheinen lassen. In ihrer Allgemeinheit ist jedoch die Annahme, jede Einzelaufnahme eines in der Öffentlichkeit agierenden Polizisten stelle eine Verletzung der Persönlichkeit dar, unhaltbar. Es kann ein legitimes Interesse auch an einer Einzelaufnahme bestehen.

Die neue Anweisung ist moderater. Dennoch: Weiterhin wird die Meinung vertreten, die Individualaufnahme eines Polizisten sei aus persönlichkeitsrechtlicher Sicht unzulässig. Darauf aufbauend befasst sich das Dokument ausführlich mit Massnahmen vor und nach einer (angeblich) unzulässigen Bildaufnahme sowie mit der «Hinderung einer Amtshandlung» durch die Aufnahmetätigkeit von Bildnehmern und ihre hautnahe Präsenz (sic!).

Mit diesen Fragen hat sich auch der Presse- rat in einer Stellungnahme vom 5.12.2002 beschäftigt (vgl. <http://www.presse-rat.ch/15970.htm>). Er ermahnte zwar die Medienschaffenden, bei der Auswahl der zu veröffentlichenden Bilder zwischen dem öffentlichen Interesse an der Berichterstattung und der Wahrung der Privatsphäre der Polizisten abzuwägen, meinte andererseits aber, ein generelles Verbot der Aufnahme einzelner Polizisten sei nicht haltbar.

Prinzip der Interessenabwägung

Nach den Regeln des Zivilrechts (Art. 28 ff. ZGB) gilt das Prinzip der Interessenabwägung. Namentlich bei Demonstrationen besteht ein legitimes Interesse der Öffentlichkeit an Information. Es geht neben der Dokumentation des Ereignisses um die Kontrolle staatlicher Macht. Die Akteure müssen deshalb damit rechnen, dass sie in einer identifizierenden Weise abgebildet werden.

Aber auch wenn jemand – wie ein Demonstrant – durch aktives Tun das öffentliche Interesse auf sich zieht oder – wie ein Polizist – durch seinen Beruf als Wahrer von Ruhe und Ordnung verpflichtet ist, bei einem solchen Ereignis in der Öffentlichkeit zu agieren, können ausnahmsweise Gegeninteressen bestehen, die eine sonst erlaubte individualisierende Aufnahme als unzulässig erscheinen lassen. Es gibt z.B. Medien, die mit Rücksicht auf die Demonstrationenfreiheit und wegen des Risikos von Nachteilen für Leute, die von ihrem Recht auf Meinungsäusserung Gebrauch machen, bei der Fotografie von Demonstrationen bewusst einen Blickwinkel wählen, aus welchem die abgebildeten Personen nicht identifiziert werden können.

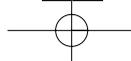
Auf was für Gegeninteressen können sich allenfalls Polizisten berufen? Bei ihnen ist Argwohn dann verständlich, wenn die Gefahr des Missbrauchs solcher Bilder für Schikanen bestehen sollte. Es soll schon Publikationen mit Polizistenbildern gegeben haben, die als Aufforderung verstanden werden konnten, die Betroffenen zu belästigen. Verwiesen sei auch auf entsprechende Befürchtungen bei Diskussionen über Namensschilder der Polizei.

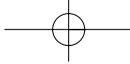
Problematisches Verbot von Individualaufnahmen

In ihrer Allgemeinheit ist jedoch die Annahme, jede Einzelaufnahme eines in der Öffentlichkeit agierenden Polizisten stelle eine Verletzung der Persönlichkeit dar, unhaltbar, ja geradezu gefährlich. Es kann ein legitimes Interesse auch an einer Einzelaufnahme bestehen, z.B. um zu zeigen, in welcher Kriegsmontur heute Polizisten gegen gewalttätige Demonstranten antreten müssen, oder ob die Polizei wie jüngst an einer Demonstration in Genf problematische Markiermunition mit sich führt.

Störend an der neuen Richtlinie ist nicht nur, dass sie Individualaufnahmen von Polizisten generell als widerrechtlich bezeichnet und den Sonderfall der Gefahr persönlicher Schikanen nicht einmal anspricht, sondern auch ignoriert, dass es vielfach schwierig sein dürfte, überhaupt zu erkennen, ob ein Fotograf eine Einzelaufnahme macht oder nicht. Wegen dieser Undifferenziertheit sind die Chancen sehr gross, dass Polizisten gestützt auf die Gleichung «Individualaufnahme = verboten» reflexartig auch legitime Aufnahmen von Demonstrationen ver- oder behindern.

Zudem befassen sich die neuen Richtlinien, weitergehend als die alten, auch mit der Sicherstellung von Bildträgern und nötigenfalls der entsprechenden Aufnahmegерäte zum Beweis strafbarer Handlungen, zu denen explizit auch blosse Übertretungen gerechnet werden (wie z.B. die Teilnahme an einer unbewilligten Demonstration). Dies kann zu Repressalien seitens von Demonstranten gegen Fotografen führen. Betroffen können auch berufsmässige Medienschaffende sein. Ihr Recht, nach Massgabe von Art. 27^{bis} StGB die He-





En point de mire Im Brennpunkt

rausgabe von Bild- und anderem Material zum Zwecke der Abklärung von Straftaten zu verweigern, findet zwar Erwähnung, jedoch verbunden mit dem ominösen Hinweis, dass «bei Unklarheiten betreffend Inanspruchnahme des Quellenschutzes» die Untersuchungsbehörde entscheide und zu diesem Zweck das beschlagnahmte Material zu deren Händen zu versiegeln sei. Das sind schöne Aussichten für berufsmässige Medienschaffende. Mit dem Hinweis

auf «Unklarheiten» kann man sie daran hindern, vor Ort weiterzuarbeiten und Aufnahmen rechtzeitig auszuwerten.

Fazit: Ein Hauch von Medienfeindlichkeit und Misstrauen weht uns auch aus den neuen Richtlinien entgegen. Sie sind insofern auch gefährlich, weil sie es gestatten, selbst legitime Aufnahmen von Demonstrationen und ihre Auswertung zu verhindern. ■

D'AUTRE PART UND AUSSERDEM

Jura et Vaud optent pour la transparence

Deux nouveaux cantons sont aujourd'hui régis par le principe de la transparence des documents administratifs. Il s'agit des cantons du Jura et de Vaud. La loi jurassienne, votée par le Grand Conseil le 4 décembre 2002, est entrée en vigueur le 1er mars 2003. Les exceptions sont assez larges, puisqu'il est possible de refuser un document pour peu qu'il compromette le processus de décision. Les individus ont un droit absolu de s'opposer à la divulgation des éléments d'un dossier qui révèle leur identité. La commission cantonale de la protection des données agit comme première instance.

La loi vaudoise, votée en septembre 2002 (*medialex* 2002, p. 179), entre en juin 2003, en même temps que son règlement d'application. Celui-ci corrige quelque peu l'art. 9 de la loi en précisant que «es notes et courriers échangés entre les membres d'une autorité coale, entre ces derniers et leurs collaborateurs ou entre leurs collaborateurs personnels sont les seuls documents internes qui sont exclus du droit à l'information institué par la Linfo». La gratuité est assurée pour toute demande qui nécessite moins d'une demi-journée de travail. La commission de médiation a 30 jours pour donner son avis. Ses rapports annuels, dont on espère un effet pédagogique, seront publiés. Le règlement insiste aussi sur l'obligation de tenir des registres.

Le 9 mai 2003, sur recommandation du Conseil d'Etat, le Grand Conseil valaisan a adopté une motion socialiste demandant l'élaboration d'une loi sur la transparence. ■

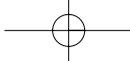
Den Import von DVD wieder liberalisieren?

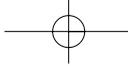
Das neue Filmgesetz hat im Filmbereich die nationale Erschöpfung in Art. 12 Abs. 1^{bis} URG eingeführt. Somit wurde die weitverbreitete Praxis des Imports von Videos aus dem Ausland unterbunden und das Videoangebot der Konsumenten stark eingeschränkt. Soll das wieder geändert werden? Am 20. März 2003 beschloss der Ständerat, im Rahmen der Kartellgesetz-Revision den Art. 12 Abs. 1^{bis} URG wieder zu ändern. Die Ausnahme vom Grundsatz der internationalen Erschöpfung für die Verbreitung audiovisueller Werke soll nur noch solange bestehen, wie durch Importe die Kinoauswertung des entsprechenden Films in der Schweiz beeinträchtigt werden könnte. Wird allerdings der Film vom Urheber im Inland in Form von Videokassette, DVD's usw. angeboten, dann dürfen solche Kassetten etc. auch preisgünstig aus dem Ausland importiert werden.

Für die nationalrätliche Kommission für Wirtschaft und Abgaben (WAK-N) wird damit das Problem der nach Sprachregionen zeitlich verschobenen Vorführung von Kinofilmen nicht gelöst. Diese beginnt in der Deutschschweiz früher, da hier Untertitel genügen, während in der französischen und italienischen Schweiz Synchronfassungen zum Einsatz kommen. Audiovisuelle Werke sollen deshalb erst dann weiterverwertet werden können, wenn der Urheber nicht mehr in seiner Ausübung des Aufführrechts beeinträchtigt wird. Dies ist die Lösung, welche die WAK-N dem Plenum im Differenzbereinungsverfahren vorschlägt. ■

media
L E X

2/03
77





En point de mire Im Brennpunkt

Bessere Instrumente zur Überwachung des E-Mail-Verkehrs

Die Strafjustiz soll künftig den E-Mail-Verkehr von Verdächtigen mit zeitgemässen Methoden überwachen können. Der Dienst für Besondere Aufgaben (DBA) im Eidg. Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation hat sich mit dem Ziel reorganisiert, verbesserte Dienstleistungen für die Strafverfolgungsbehörden zu erbringen. Bei der Umsetzung des am 1. Januar 2002 in Kraft getretenen Gesetzes über die Überwachung des Post- und Fernmeldeverkehrs ist ein erster Meilenstein erreicht: Ab dem 1. April 2003 wird der DBA auf Gesuch der Strafverfolgungsbehörden hin den E-Mail-Verkehr von tatverdächtigen Personen überwachen können. Dazu waren Investitionen auf Seiten der Internet-Service-Provider, aber insbesondere auch auf Seiten des DBA erforderlich.

Der nächste Schritt wird die Modernisierung der Überwachung der «klassischen» Telefonie, der leitungsvermittelten Dienste (Fest- und Mobilnetz), sein. Auch hier sind umfangreiche Investitionen sowohl seitens der Telekommunikationsgesellschaften wie auch seitens des UVEK erforderlich. Diese Erneuerung soll im Jahr 2004 abgeschlossen sein. ■

Les fusions seront plus faciles

La révision de la loi sur les cartels, adoptée par les Chambres en juin, entrera en vigueur durant le premier semestre de 2004. A partir de ce moment-là, les fusions dans le domaine des médias obéiront aux règles ordinaires. Actuellement, les seuils à partir desquels des projets de fusions doivent être annoncés à la Commission de la concurrence (ComCo) sont abaissés de vingt fois. Désormais, les projets ne devront être annoncés que si les entreprises participantes ont réalisé ensemble un chiffre d'affaires en Suisse d'au moins 500 millions et si au moins deux des entreprises ont réalisé individuellement en Suisse un chiffre d'affaire minimum de 100 millions. L'abrogation de la règle spéciale pour les médias, introduite en 1996, n'a guère été contestée au parlement. Lors de la procédure de consultation encore, la gauche avait estimé que cette modification allait donner un mauvais signal. Le parlement s'est laissé convaincre par les arguments du Conseil fédéral (FF 2001, p. 1930 s.): la loi sur les cartels porte sur la concurrence, et n'est guère adaptée à la poursuite de considérations de politique des médias. En cinq ans, jusqu'en 2001, la ComCo a traité 36 cas de fusions d'entreprises de médias. Dans 31 cas, il n'a pas été nécessaire de procéder à un examen approfondi avant d'autoriser la fusion. Dans deux cas où il y

a eu un tel examen («Le Temps», Tamedia/Belcom), l'autorisation a été accordée sous condition. Dans un troisième cas («Thuner Tagblatt»), la demande a été retirée, parce qu'on s'acheminait vers un refus. Eviter à la ComCo un travail fastidieux et inutile, et permettre aux entreprises de faire des économies, surtout dans les médias régionaux, où des rapprochements sont jugés inévitables: voilà l'argumentation qui a prévalu. Si la nouvelle règle avait existé lors du rachat de l'entreprise Corbat par Edipresse, la notification n'aurait pas été nécessaire. En revanche, pour le rachat de «20 Minuten» par Tamedia et Espace Media, notifiée par ces entreprises en mai 2003, la révision n'aurait rien changé. Autrement dit: pour les six ou sept grandes entreprises d'information en Suisse, le contrôle subsistera si le rachat porte sur une entreprise importante. Mais cela ne va pas empêcher la multiplication des monopoles régionaux, sans plus de limites désormais. ■

Internet: données suffisamment protégées

L'ordonnance sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication sape-t-elle la protection des données? Ne faudrait-il pas obliger les fournisseurs d'accès à Internet à enregistrer les données relatives aux connexions sur des supports indépendants du réseau, pour les mettre à l'abri des pirates, qui ne sont pas forcément des jeunes à la recherche de sensations fortes? Ne faudrait-il pas prévoir un support séparé pour chaque accès Internet? A ces questions contenues dans l'interpellation du conseiller national argovien Hans Ulrich Mathys, le Conseil fédéral a répondu le 16 avril 2003 par la négative. Les fournisseurs de services de télécommunications ne peuvent traiter que les données spécifiées dans l'ordonnance sur les services de télécommunication (art. 60). Et ils sont tenus au respect du secret. La loi sur les télécommunications et la loi sur la surveillance de la correspondance par poste et télécommunication fixe les conditions pour la transmission de certaines données. Une obligation d'enregistrer les données relatives aux connexion sur des supports indépendants entraînerait des coûts disproportionnés et ne serait «pas garante d'une sécurité absolue contre les tentatives de piratage. Au contraire, plus les données enregistrées sont nombreuses, plus il est difficile d'assurer leur sécurité, et ce quel que soit le support utilisé». Le législateur exige des fournisseurs que la sécurité des données soit garantie, mais leur laisse le choix des mesures adéquates. Prescrire un moyen pour garantir la sécurité, plutôt qu'un autre, c'est risquer d'imposer des solutions peu adaptées aux cas particuliers, conclut le Conseil fédéral. ■

