

Bundesamt für Kommunikation
Postfach
2501 Biel

Bern, 18. August 2006
Sachbearbeitung: Othmar Stadelmann | DMA-40190-V1

**Neue Verordnung zum Radio- und Fernsehgesetz (RTVV)
Stellungnahme publisuisse**

Sehr geehrter Herr Dummermuth
Sehr geehrte Damen und Herren

Gerne nehmen wir zum Entwurf für die total revidierte Radio- und Fernsehverordnung Stellung.

publisuisse ist Leader im Bereich der Vermarktung von Fernsehwerbung sowie von Radio- und Fernsehmarketing in der Schweiz. Sie erbringt darüber hinaus Dienstleistungen für private Regionalfernsehveranstalter und hat seit den 60er-Jahren zusammen mit der SRG SSR die Zuschauerforschung aufgebaut.

Den Werbenden der Schweizer Wirtschaft will publisuisse ein vollständiges Angebot an Instrumenten der audiovisuellen kommerziellen Kommunikation in ausreichender Menge zu marktgerechten und leistungsabhängigen Preisen anbieten. Mit Blick auf die Radio- und Fernsehverordnung heisst das, dass sich publisuisse für eine möglichst liberale Ausgestaltung der schweizerischen Werbeordnung einsetzt, soweit dies in Anbetracht der massgebenden europäischen Regulierungen und der Bestimmungen im revidierten Radio- und Fernsehgesetz überhaupt noch möglich ist.

Dabei soll im Grundsatz gelten, dass alle Produkte und Dienstleistungen, welche frei käuflich sind, über alle Medien und durch alle Anbieter frei beworben werden können. Die gesundheits- und demokratiepolitisch motivierten Verbote (Tabak, Medikamente, Parteien und Abstimmungen) sollen die einzigen Ausnahmen bleiben.

Die Schweizer Wirtschaft darf im Vergleich zum benachbarten Ausland nicht durch Beschränkungen benachteiligt werden, die im europäischen Werberecht nicht vorgesehen sind.

Für die SRG SSR idée suisse will publisuisse einen möglichst hohen Ertrag erwirtschaften. Dieses Ziel dient der gesamten Bevölkerung der Schweiz, weil der kommerzielle Ertrag der SRG SSR-Fernsehprogramme die Höhe der Fernseh-Empfangsgebühr mindert. Ca. 25 Prozent des Aufwands für die Fernsehprogramme werden heute aus den Erträgen der Fernsehwerbung gedeckt. Mit Blick auf die Radio- und Fernsehverordnung heisst das, dass sich publisuisse für eine möglichst liberale Ordnung der kommerziellen Kommunikation auch in den Programmen und Angeboten der SRG SSR einsetzt, soweit dies in Anbetracht von Artikel 14 des neuen Gesetzes möglich ist.

Mit dem Grundsatz einer asymmetrischen Werbeordnung will der Gesetzgeber im schweizerischen Binnenmarkt einen gewissen Ausgleich schaffen. Eine unterschiedliche Behandlung der SRG SSR und anderer schweizerischer Veranstalter lässt sich damit rechtfertigen. Es ist aber nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen, durch asymmetrische Regelungen ausländische Veranstalter mit sogenannten Schweizer Werbefenstern zu begünstigen. Der Nettoabfluss von schweizerischen Werbebudgets zu ausländischen Werbeträgern schadet den Schweizer Medien insgesamt. Ob die Budgets bei der SRG SSR, bei den anderen Fernseh- und Radioveranstaltern oder bei der Presse abgezogen werden, lässt sich im Einzelnen schwer voraussagen. Tatsache ist, dass Werbebudgets im Ausland statt in der Schweiz investiert werden. Die Schweizer Wirtschaft braucht aber starke schweizerische TV- und Radioprogramme!

Über die Regulierung der kommerziellen Kommunikation in den elektronischen Medien der Schweiz darf nicht allein auf der Spielwiese der Medienpolitik entschieden werden. Notwendig ist eine volkswirtschaftliche Gesamtbetrachtung. Es lässt sich kaum bestreiten, dass aufstrebende Volkswirtschaften über ein besonders hohes Mass an Werbefreiheit verfügen. Der Bundesrat muss bei Erlass der neuen Verordnung die Interessen der schweizerischen Gesamtwirtschaft wahren und für günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft sorgen (Art. 94 Bundesverfassung). Diese Grundsätze müssen im Auge behalten werden, auch dort wo das neue Radio- und Fernsehgesetz gewisse Türchen für wohlgemeinte Überregulierungen offen hält.

Bemerkungen zu den allgemeinen Bestimmungen (Art. 10 - 20)

Art. 10 Abs. 1 (Schleichwerbung)

Schleichwerbung ist im Wesentlichen ein täuschendes, gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstossendes Geschäftsgebaren, das den lauterer und unverfälschten Wettbewerb beeinträchtigt. Es ist illusorisch, den Begriff mit einer verwaltungsrechtlichen Definition klären zu wollen. In der bisherigen Praxis behalf man sich mit der Abgrenzung zwischen erlaubter/tolerierter Werbewirkung einer redaktionellen Sendung oder einer Sponsoringansage und der verbotenen "übermässig werbenden Wirkung", für die auch einige Kriterien entwickelt wurden (Anzahl Wiederholungen, mediale Aufbereitung, konkrete Einzelverbote in Sponsoringansagen).

Die vorgeschlagene Definition trägt nichts zur Klärung bei und ist deshalb zu *streichen*.

Art. 12 Abs. 1 (Splitscreen: Formvorschriften)

Die Formvorschriften sind im internationalen Vergleich (auch mit öffentlich-rechtlichen Sendern) viel zu restriktiv.

Die Interessengemeinschaft elektronische Medien (IGEM) hat hierzu einen guten Vorschlag eingereicht, den wir (mit geringen redaktionellen Änderungen) unterstützen: *Werbung darf während der Ausstrahlung redaktioneller Sendungen auf einem Teil des Bildschirms ausgestrahlt werden, wenn sie vom übrigen Programm optisch eindeutig getrennt und als solche gekennzeichnet ist.*

Art. 13 Absatz 1 (Interaktive Werbung: Modalitäten)

Die Vorschriften über das "Umsteigen" von der Fernseh Umgebung in ein anderes Umfeld sind viel zu kompliziert (Bst. a und b). Zudem sprengen sie, wie in den Erläuterungen zum Verordnungsentwurf nachzulesen ist, den Anwendungsbereich des Radio- und Fernsehgesetzes, haben also im Klartext keine ausreichende Rechtsgrundlage. Das gilt insbesondere für die Vorschrift, dass der Zuschauer – obwohl er das Umsteigen in ein kommerzielles Umfeld durch mehrfachen Knopfdruck ausdrücklich bestätigt hat – nicht unmittelbar mit Werbung konfrontiert werden darf.

Die Überregulierungen (ohne Rechtsgrundlage) in den Buchstaben b und c sind zu *streichen*.

Art. 13 Abs. 2 (Interaktive Werbung: Umschaltsignet als Werbefläche)

Die Anwendung der Vorschriften über Splitscreen-Werbung auf die Umschaltsignete interaktiver Werbung ist sehr formalistisch und höchstens dann akzeptierbar, wenn diese Umschaltflächen ihrerseits Werbung enthalten.

Absatz 2 ist zu *streichen*, eventuell gemäss Vorschlag der SRG SSR zu ändern.

Art. 14 Abs. 2 (Virtuelle Werbung: Einschränkungen)

Absatz 2 Buchstabe c schränkt die virtuelle Werbung hinreichend auf die Fälle faktisch vorhandener Werbeflächen am Ort der Aufnahme ein. Eine weitere, inhaltliche Einschränkung auf Sportveranstaltungen ist unnötig.

Die Buchstaben a und e sind zu *streichen*.

Art. 15 Abs. 1 und 2 (Alkoholwerbung: Modalitäten)

Die Regulierung der Werbung für alkoholische Getränke war Anfang der 90er-Jahre bei der Totalrevision des Lebensmittelgesetzes politisch und rechtlich hart umstritten. Nur über das Werbeverbot im Fernsehen bestand damals Einigkeit. Dieses Verbot ist aber mit dem neuen Radio- und Fernsehgesetz aufgehoben worden. Damit genügt die bereits existierende Regelung der Werbung in der Verordnung des EDI über alkoholische Getränke vom 23. November 2005. Auch die Werbung im jugendspezifischen Umfeld ist hier bereits verboten (Art. 4 Abs. 1 Bst. b der Verordnung).

Die Absätze 1 und 2 des Entwurfs sind deshalb zu *streichen*.

Art. 15 Abs. 4 (Alkoholwerbung: alkoholfreie Biere)

Verboten ist bestimmten Veranstaltern die Werbung für alkoholhaltige Getränke. Das heisst umgekehrt: Die Werbung für alkoholfreie Biere ist erlaubt und in Bezug auf die Verkehrssicherheit auch erwünscht. Absatz 4 trägt nichts zur Klärung der Frage der verbotenen Schleichwerbung innerhalb legaler Werbesendungen bei (einer Frage, die sich übrigens nicht nur im Zusammenhang mit der Werbung für alkoholfreie Biere stellt).

Hingegen hat das BAKOM zu dieser Frage in den letzten Jahren eine gangbare Praxis entwickelt, die weiter angewendet werden kann.

Absatz 4 ist zu *streichen*.

Art. 16 Abs. 3 (Politische Werbung: Sperrfristen)

Abstimmungstermine werden von den Behörden manchmal sehr früh, manchmal ziemlich spät angesetzt und gelegentlich werden sie auch verschoben. Soweit das Gesetz politische Aussagen in der Werbung zulässt, sollten dafür in allen denkbaren Konstellationen die gleichen Regeln gelten. Aus diesem Grund sollte eine feste Sperrfrist von beispielsweise 12 Wochen vorgesehen werden.

Absatz 4 sollte *präzisiert* werden.

Art. 18 (Dauer der Werbung: Wohlfahrtsorganisationen und öffentliche Institutionen)

Nach geltendem Recht gibt es einen "Zeitbonus", wenn für Werbung von Wohlfahrtsorganisationen und öffentlichen Institutionen ein Rabatt gewährt wird. Diese Regelung hat sich bestens bewährt. Wir schliessen uns hier dem Antrag der SRG SSR an.

Artikel 13 Absatz 4 der geltenden RTVV sollte in die neue Verordnung *übernommen* werden.

Art. 20 Abs. 1 und 2 (Präsenz des Sponsorings: Modalitäten und Hinweispflicht)

Nach fester Praxis ist die Produkteplatzierung eine Form des Sponsorings und deshalb erlaubt. Dass dabei keine besondere Werbewirkung erzielt werden darf, steht bereits in Artikel 12 Absatz 3 des Gesetzes. Der Pflicht, auf das Sponsoring hinzuweisen, muss nach dem revidierten Gesetz am Anfang *oder* am Schluss nachgekommen werden. Der Entwurf verstösst insofern gegen das Gesetz, als dass er vor allem im Hinblick auf Filmproduktionen unpraktikabel ist.

Die Absätze 1 und 2 sind zu *streichen*.

Art. 20 Abs. 3 (Präsenz des Sponsorings: Kindersendungen)

Weil auch das Zeigen von Wettbewerbspreisen offenbar als Präsenz des Sponsors in der Sendung aufgefasst wird, verbietet Absatz 3 das Zeigen gespendeter Preise in Kindersendungen. Diese Regelung ist überschiessend.

Wir schliessen uns dem Formulierungsvorschlag der SRG SSR an: *In Kindersendungen ... unzulässig, mit Ausnahme der Präsentation von Wettbewerbspreisen.*

Bemerkungen zu den besonderen Bestimmungen für die SRG SSR (Art. 21)

Art. 21 Abs. 1 (Unterbrecherwerbung)

Die Bestimmungen über die Unterbrecherwerbung in den Fernsehprogrammen der SRG SSR sind ausserordentlich restriktiv. Bereits die Botschaft des Bundesrates zum neuen Radio- und Fernsehgesetz war in diesem Punkt widersprüchlich. Hier konnte man lesen: *Diese asymmetrische Werberegulierung hat allerdings ihre Grenzen: Der Entwurf verzichtet auf Einschränkungen der SRG, welche vor allem den ausländischen Veranstaltern nützen würden* (BBI S.1596). So war tatsächlich das Verbot der Unterbrecherwerbung in Kinofilmen im Gesetzentwurf gar nicht enthalten (wohl aber in der Botschaft erwähnt). Gerade die Unterbrecherwerbung kommt aber in hohem Mass nicht dem schweizerischen Mediensystem zugute, sondern nützt fast ausschliesslich den ausländischen Anbietern mit Schweizer Werbefenstern. Durch die Liberalisierung erhalten die Werbefenster massiv mehr Möglichkeiten zur Ausweitung ihres Angebotes an Werbedruck in auslastungskritischen Zeitschienen. Damit ist ein Preiszerfall, unter welchem vor allem auch die schweizerischen privaten Veranstalter leiden werden, absehbar. Das ist in der Branche und unter Fachleuten unbestritten. Was insbesondere die Kino- und Fernsehspielfilme betrifft, so werden diese bereits mit Kinopausen konzipiert. Solche Unterbrechungen wurden vom Publikum in einer Umfrage denn auch gar nicht beanstandet.

Vorgeschlagen wird deshalb eine mittlere Lösung, welche den Service public-Charakter der SRG SSR-Programme respektiert, gleichzeitig aber den Abzug schweizerischer Werbebudgets zu ausländischen Veranstaltern einigermassen in Grenzen hält:

In den Fernsehprogrammen der SRG dürfen Sendungen nach Artikel 17 Absatz 4 Buchstaben a und b einmal durch Werbung unterbrochen werden, wenn die programmierte Sendedauer mindestens neunzig Minuten beträgt. Andere Sendungen können nach Artikel 17 Absatz 4 Buchstabe c unterbrochen werden.

Art. 21 Abs. 2 (Splitscreen)

Die Einschränkung der Splitscreen-Werbung auf Sportübertragungen (nur Livesendungen?) wird mit dem Spannungsverhältnis zur erlaubten/verbotenen Unterbrecherwerbung begründet. Das gilt aber auch für alle anderen Programme und ist deshalb kein überzeugendes Argument.

Absatz 2 ist zu *streichen*.

Art. 21 Abs. 3 (Länger dauernde Werbesendungen ausserhalb der Prime Time)

Die Lockerung der Regelungen für Sendungen wie Telescoop wird begrüsst. Die Erläuterungen scheinen klar zu sein: *Zwischen 23 und 18 Uhr darf die SRG somit im Sinne von Artikel 18 Absätze 1 und 2 neben den 12 Minuten Werbespots länger dauernde Werbeformen ausstrahlen, welche die 12 Minuten pro Stunde überschreiten (z.B. Verkaufsangebote).*

Leider ist die normative Umsetzung der richtigen Idee im Entwurf nicht ganz so verständlich. Eine *Klärung*, insbesondere eine massvolle Heraufsetzung der Gesamtwerbezeit zwischen 23 und 18 Uhr z.B. auf 10 Prozent, ist deshalb *notwendig*.

Art. 21 Abs. 7 (Verbot des Product Placements)

Offenbar hat die Aufdeckung undeklarierten Product Placements in Deutschland die Verfasser des Entwurfs zu einer Überreaktion verleitet. Das Product Placement in den Produktionen der SRG SSR ist durchgehend als Sponsoring deklariert, in Übereinstimmung mit den Sponsoringrichtlinien des BAKOM. Die fiktionale AV-Produktion wird praktisch durchgehend durch Product Placement mitfinanziert; in den meisten Fällen deklariert – auch wenn kaum ein Mensch Film-Abspanne liest. Gelegentlich aber auch undeklariert (etwa die Platzierungen von Marlboro in Wim Wenders berühmten Film "Paris - Texas").

Wir schliessen uns den Ausführungen der SRG SSR und der IGEM an und unterstützen den *Streichungsantrag* zum Absatz 7.

Art. 21 Abs. 8 (Übriges publizistisches Angebot)

Zunächst unterstützen wir den *Ordnungsantrag*, die Materie in der Konzession zu regeln und nicht in der Verordnung. Die von der SRG SSR vorgetragene Argumente sind überzeugend. Zudem muss man auch den Umfang und den Inhalt des Angebots kennen, um zu entscheiden, ob eine Mitfinanzierung durch Werbung und Sponsoring angezeigt ist.

Auch in der Sache unterstützen wir die SRG SSR. Die publisuisse will der Wirtschaft möglichst alle Instrumente der kommerziellen Kommunikation in elektronischen Medien in ausreichender Menge zur Verfügung stellen. Internet ist heute der Werbeträger mit den grössten Wachstumsraten, wenn auch immer noch auf relativ tiefem Niveau. Diese Ertragschance sollte der SRG SSR nicht verwehrt werden. Damit riskiert die Schweiz im Bereich eines modernen, online verfügbaren audiovisuellen Angebotes gegenüber dem Rest von Europa ins Hintertreffen gerät. Dadurch geht der Schweiz auch ein Taktmacher in diesem Distributions- und Medienkonsumvektor der Zukunft verloren, was sich negativ auf die Zukunftsfähigkeit unseres Landes und der Bürgerinnen und Bürger auswirken wird. Es ist davon auszugehen, dass diese Lücke nicht von schweizerischen Medienunternehmen, sondern von grossen, internationalen Medienkonzernen oder Telekom- resp. Internetfirmen gefüllt werden wird. Bei einer näheren Betrachtung der Szene zeigt es sich, dass kommerziell mitfinanzierte Portale der öffentlichen Rundfunkveranstalter zu den wichtigsten ihrer Länder gehören. Zu erwähnen ist etwa das Portal von France télévisions, das grosse Mengen von gesponserten Links enthält.

Es ist völlig unklar, wem ein Werbe- und Sponsoringverbot für die SRG SSR überhaupt nützt. Dass es die Presse sein wird, ist ungewiss. Die Internetwerbung kann aber ebenso gut zu den Telcos und zu den IT-Firmen, zu den Grossverteilern oder zu Tauschbörsen abfliessen. Von deren Schutz steht nun aber wirklich nichts in der Bundesverfassung. Der grösste Teil der Internet-Werbebudgets fliesst ohnehin nicht mehr zu den klassischen Werbeträgern, weil die Unternehmen selbst oder ihre Vertriebsorganisationen ihre Kampagnen und Verkaufskanäle auf das Internet verlagern und ihre klassischen Werbebudgets entsprechend kürzen.

Schliesslich muss das Ganze auch in den Entwicklungskontext gestellt werden. Die Multimedia Home Plattform MHP (oder eine ähnliche Tech-

nologie), die man als legitime digitale Nachfolgerin des analogen Teletextes bezeichnen kann und die beispielsweise in Italien schon breit eingesetzt wird, wird ziemlich genau die gleichen Funktionalitäten aufweisen wie heutige Internet-Angebote. Die Konkurrenz zwischen den verschiedenen Informations- und Werbeträgern ist also noch längst nicht abgeschlossen. Es wäre völlig falsch, aus strukturpolitischen Gründen heute Verbote zu erlassen, von denen niemand weiss, ob sie zur Erreichung der strukturpolitischen Ziele überhaupt beitragen.

Wir bitten Sie, unsere Vorschläge bei der weiteren Bearbeitung der Radio- und Fernsehverordnung zu berücksichtigen.

Freundliche Grüsse
publisuisse

Martin Schneider
Direktor

Othmar Stadelmann
Leiter Finanzen und Betrieb