



Schweizer Werbung SW
Publicité Suisse PS

Pubblicità Svizzera PS
Swiss Advertising SA

Bundesamt für Kommunikation
BAKOM
Postfach 2501 Bern
2501 Bern

Dachorganisation
der kommerziellen
Kommunikation

Organisation fédérale
de la communication
commerciale

Organizzazione mantello
della comunicazione
commerciale

Umbrella organisation
for commercial
communications

Zürich, 18. August 2006

Dr. Marc Schwenninger

Geschäftsstelle
Kappelergasse 14
Postfach 3021
8022 Zürich
Service Line 0900 211 001
Telefon 044 211 40 11
Telefax 044 211 80 18
Postcheck 80-12689-7
Mwst. Nr. 514 427
E-mail: info@sw-ps.ch
www.sw-ps.ch

Anhörungsverfahren zum Entwurf für eine neue Radio und Fernsehverordnung (RTVV) Stellungnahme des Dachverbandes Schweizer Werbung SW

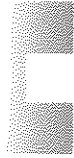
Sehr geehrte Damen und Herren

Im Namen des Dachverbandes Schweizer Werbung SW bedanke ich mich für die Einladung zur Stellungnahme im obgenannten Anhörungsverfahren.

Die Hauptaufgabe des Verbandes liegt darin, für die drei konstituierenden Gruppen der kommerziellen Kommunikation (die Werbeauftraggeber, die Werbeberater und die Medien) liberale Rahmenbedingungen zu schaffen. Integriert in die Schweizer Werbung SW sind Unternehmen, Branchenverbände und wichtige Wirtschaftsverbände sowie Einzelmitglieder der drei Gruppierungen Werbeauftraggeber, Werbeagenturen/Werbeberater sowie Medienanbieter/Auftragnehmer. Aufgrund dieser Interessenvertretung nimmt die Schweizer Werbung SW nur zu den materiellen Werbebestimmungen des Entwurfes Stellung

A. Allgemeine Bemerkungen

1. Die Werbe- und Sponsoringbestimmungen bilden auch nach Ansicht der Verfasser des Erläuternden Berichts einen Schwerpunkt des Entwurfs. Das entspricht der tatsächlichen Bedeutung der kommerziellen Kommunikation für die Fernseh- und Radiolandschaft. Die grossen Auseinandersetzungen im Rahmen der Beschlussfassungen über das neue RTVG und die Abgrenzungen zwischen gebührenfinanzierten und werbefinanzierten Programmen waren auch Konsequenz der Tatsache, dass das Schicksal des privaten Radios und Fernsehen von den Werbeeinnahmen abhängt. Der begrenzte Werbemarkt Schweiz hat die notwendigen Einnahmen bisher nicht generieren können. Allen invol-



vierten Parteien ist klar: Ohne substantielle Werbeeinnahmen gibt es in der Schweiz kein frei empfangbares Privatfernsehen oder –radio. Und auch die SRG SSR ist auf attraktive Rahmenbedingungen in diesem Bereich angewiesen. Diese ökonomischen Tatsachen ziehen weitere Konsequenzen mit sich. Ob und in welcher Höhe ein Veranstalter Werbeeinnahmen erzielt, bestimmt nicht der Gesetzgeber, sondern die Attraktivität des Angebots. Der Werbeauftraggeber bestimmt, ob und in welchem Umfang Fernseh- oder Radiowerbung in seinen Mediaplan aufgenommen wird oder nicht. Der Gesetzgeber, dem eine lebendige Medienlandschaft ein Anliegen ist, hat daher dafür zu sorgen, dass das regulatorische Umfeld der kommerziellen Kommunikation nicht bremsend, sondern fördernd wirkt. Mit anderen Worten hat der Gesetzgeber sicher zu stellen, dass die Fernseh- und Radiowerbung in den schweizerischen Sendern ein attraktives Angebot bleibt. Der Markt, resp. die Konsumenten entscheiden dann, ob und in welcher Form Radio- und Fernsehwerbung akzeptiert wird. Anhand der Zuschauer- und Hörerzahlen besteht ein sehr genaues, direktes Regulierungsmodell, welches die Akzeptanz von Werbung im Einzelfall belegt und den Wert resp. den Preis der Werbung definiert. In diesem Sinne ist zu begrüessen, wenn mit dem Entwurf eine Liberalisierung der Werbebestimmungen beabsichtigt ist.

2. Aufgrund der äusserst kritischen Grösse des Fernseh- und Radiomarktes Schweiz und der grossen Bedeutung der ausländischen Sender sind Werbeeinschränkungen, die über das von internationalen Abkommen geforderte Mindestmass hinausgehen (Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen, SR 0.784.405), generell als heikel zu betrachten. Man muss sich bewusst sein, dass mit jeder weitergehenden Beschränkung ein weiterer Standortnachteil für die einheimischen Veranstalter eingeführt wird.
3. Im Grundsatz soll gelten: Produkte und Dienstleistungen, welche frei käuflich sind, sollen sich auf die verfassungsmässige Wirtschafts- und Werbefreiheit berufen und frei beworben werden können. Die im RTVG verankerten (politischen) Werbeverbote sind im Rahmen des Erlasses der vorliegenden Verordnung natürlich unbestritten.

B. Zu den einzelnen Bestimmungen

Schleichwerbung (Art. 10 E-RTVV)

4. Gemäss Art. 10 Abs. 1 E-RTVV ist Schleichwerbung jede entgeltlich oder unentgeltlich ausgestrahlte Äusserung im redaktionellen Teil des Programms mit werblicher Wirkung. Gemäss Definition in Art. 2 lit. k RTVG ist Werbung indessen jedenfalls entgeltlich. Art. 10 Abs. 1 E-RTVV verstösst somit gegen die gesetzliche Definition des Werbebegriffs, insoweit er ihn auf „unentgeltliche Werbung“ ausdehnt. Art. 10 Abs. 1 E-RTVV ist aufgrund des in Art. 9 RTVG enthaltenen Erfordernisses der Erkennbarkeit der Werbung zudem als Ganzes überflüssig.



5. Art. 10 Abs. 1 E-RTVV sollte daher ganz oder zumindest die Formulierung „oder unentgeltlich“ gestrichen werden.

Werbetrenner (Art. 11 E-RTVV)

6. Mit dem Werbetrenner ist sicherzustellen, dass der Zuschauer erkennt, dass nun Werbung folgt. Im Sinne dieses Informationsgehalts ist er Teil des „Programmes“. Insbesondere auch durch die nun zusätzliche Integration des Wortes „Werbung“ ist es unnötig, dem Sender im Erläuternden Bericht über den Verordnungstext hinaus genau vorzuschreiben, wie der Trenner aussehen muss (S. 6 des Erläuternden Berichts: „Das Trennsignet darf nicht werblich sein und keine Aussagen zum eigenen Programm oder Elemente aus dem redaktionellen Programm enthalten.“). Die sich aus dem Wortlaut der Bestimmung ergebenden Anforderungen tragen dem Anliegen der Unterscheidung genügend Rechnung. Die weiteren Anforderung im Bericht, die nicht durch den Verordnungstext gedeckt sind, stellen einen unangemessenen Eingriff in das Corporate Design der Sender dar.
7. Angesichts des schnellen Wandels von Medienformen sollte primär auf die Generalklausel aus dem RTVG abgestellt werden (Art. 9 RTVG). Medienspezifische formale Konkretisierungen in einer Verordnung sind nicht notwendig. Sie unterliegen auch der Gefahr, dass sie von der technologischen Entwicklung überholt werden.

Werbung auf geteiltem Bildschirm (Art. 12 E-RTVV)

8. Das RTVG hat dem Bundesrat eine sehr weitgehende Kompetenz zur Definition der Ausnahmen zur Regel der Werbeblöcke zwischen den einzelnen Sendungen eingeräumt. In Anbetracht der geschilderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist der Bundesrat verpflichtet, insbesondere auch die internationalen Werberegulungen, die grenzüberschreitende Konkurrenz und die wirtschaftliche Lage von Radio und Fernsehen zu berücksichtigen (Art. 11 Abs. 1 und 3 RTVG). Mit anderen Worten wurde dem Bundesrat ein grosser Spielraum zur Regelung neuer Werbeformen eingeräumt, soweit nicht die Anliegen des Publikums oder die Leistungsaufträge der Veranstalter über Gebühr beeinträchtigt werden (Art. 11 Abs. 3 lit. a und e RTVG).
9. Die sogenannte Split-Screen Werbung ist international üblich. Neue technische Möglichkeiten ermöglichen neue, attraktive und zuschauergerichte Werbeformen. Aus dem RTVG ergibt sich die unbestrittene Anforderung, dass Werbung vom redaktionellen Teil des Programms deutlich getrennt und als solche eindeutig erkennbar sein muss (Art. 9 Abs. 1 RTVG). Soweit das Erfordernis der Erkennbarkeit erfüllt ist, rechtfertigen sich



keine weitergehenden Einschränkungen. Auch die Art und Weise der Umsetzung dieses Erfordernisses muss nicht zwingend in einer Verordnung festgeschrieben werden, wie dies in Art. 12 Abs. 1 lit. a – c E-RTVV gemacht wird („... sofern die Fläche, die der Werbung dient, eine Einheit bildet, am Bildschirmrand ansetzt, den redaktionellen Inhalt optisch nicht trennt und nicht mehr als einen Drittel der Bildschirmfläche bedeckt; die Werbung durch klar sichtbare Grenzen und eine unterschiedliche optische Ausgestaltung vom übrigen Programm getrennt ist und dauernd durch den deutlich lesbaren Schriftzug „Werbung“ gekennzeichnet wird,“). Es ist insbesondere nicht gerechtfertigt, nur Werbung zuzulassen, die sich auf die optische Darstellung beschränkt (Art. 12 Abs. 1 lit. c E-RTVV). Wieso soll es beispielsweise der Erkennbarkeit der Werbung schaden, wenn auf einem Teil des Bildschirms Sportresultate mit Tabellen abgebildet und auf dem anderen Teil ein klar abgegrenzter Spot in Bild und Ton gezeigt werden? In Deutschland gibt es weder Vorgaben betreffend die Nichtverwendung von Ton, noch eine Flächenbeschränkung oder Vorgabe der Platzierung. Wiederum diskriminiert der schweizerische Gesetzgeber die einheimischen Veranstalter gegenüber den in der Schweiz frei empfangbaren und einen grossen Marktanteil besetzenden ausländischen Sendern.

Aus diesen Gründen sind Art. 12 Abs. 1 lit. a und c zu streichen.

10. Sofern die rigiden Formerfordernisse beibehalten werden sollen, wäre konsequenterweise die Anrechnung von Splitscreen-Werbung an die Werbezeit gemäss Art. 18 E-RTVV auf ebenfalls 1/3 zu beschränken und Art. 12 Abs. 2 E-RTVV entsprechend zu präzisieren.
11. Die Bestimmung von Art. 12 Abs. 1 lit. d E-RTVV, wonach die Rechte von Rechteinhabern nicht verletzt werden dürfen, ist als Regelung im Rahmen der RTVV verfehlt, da das BAKOM diesbezüglich keinerlei Aufsichtskompetenz hat. Die Bestimmung ist daher zu streichen oder im Sinne einer Klarstellung so zu ändern, dass bloss darauf hingewiesen wird, dass die Rechte Dritter unberührt bleiben.

Virtuelle Werbung (Art. 14 E-RTVV)

12. Die virtuelle Werbung, das heisst die Veränderung des zu verbreitenden Signals, indem am Ort der Aufnahme bestehende Werbeflächen durch andere ersetzt werden, wird in Art. 14 Abs. 2 E-RTVV sehr restriktiv geregelt. Insbesondere soll sie nur bei Übertragungen von Sportveranstaltungen zulässig sein (Art. 14 Abs. 2 lit. a E-RTVV). Wieso diese Einschränkung im Verordnungsentwurf gemacht wird, ist nicht ersichtlich. Die Begründung im Begleitbericht ist eher fadenscheinig und zeigt die allgemein eher werbefeindliche Einstellung der Verfasser des Entwurfes („Diese Lockerung für den Bereich des Sports rechtfertigt sich, weil solche Anlässe üblicherweise ohnehin in einem bereits stark kommerziellen Umfeld stattfinden“, S. 8 des Begleitberichts). Virtuelle Werbung



eignet sich für die Übertragung von Anlässen (live oder zeitverschoben), bei denen Werbung (auf Banden, Plakaten etc.) deutlich präsent sind. Das sind nicht nur Sportveranstaltungen, sondern auch Anlässe wie Festivals, die Street Parade etc. Anzumerken ist zudem, dass jede private Veranstaltung in einem kommerziellen Umfeld stattfindet, da jeder Veranstalter die notwendigen Mittel für die Durchführung seines Anlasses generieren muss. Ebenfalls nicht gerechtfertigt ist das Verbot der virtuellen Werbung auf dem Spielfeld (Art. 14 Abs. 2 lit. e E-RTVV). Wenn auf dem Spielfeld Werbung enthalten ist (z.B. Anspielkreise im Eishockey oder Zielankunft Tour de Suisse), dann spricht auch nichts gegen deren Auswechslung mit anderer Werbung.

13. Die vorliegenden Zulässigkeitskriterien entsprechen nicht den rundfunkrechtlichen Anliegen. Vielmehr genügt die Zulässigkeitsvoraussetzung, wonach nur am Ort der Aufnahme ohnehin bestehende Werbeflächen ersetzt werden dürfen. Es wird daher beantragt, Art. 14 Abs. 2 E-RTVV wie folgt zu ändern:

lit. c:

„eine am Ort der Aufnahme bestehende Werbefläche ersetzt wird;“

lit. d:

„Am Ort der Aufnahme bestehende statische Werbung nicht durch bewegte Bilder ersetzt wird;“

lit. e: streichen

lit. f: streichen, siehe die Anmerkungen zu Art. 12 E-RTVV

Unzulässige Verkaufsangebote für alkoholische Getränke (Art. 15 Abs. 3 E-RTVV)

14. Die Abgrenzung zwischen Werbung und Verkaufsangebote ist unscharf. Die Norm zielt auf das Verbot von Verkaufsangeboten mit direkter Bestellmöglichkeit. Art. 15 Abs. 3 E-RTVV ist daher entsprechend zu konkretisieren:

“Verkaufsangebote mit unmittelbarer Bestellmöglichkeit für alkoholische Getränke sind unzulässig.“



Werbung für alkoholfreies Bier (Art. 15 Abs. 4 E-RTVV)

15. Der Wortlaut der Bestimmung („darf keine Werbewirkung für alkoholhaltige Getränke erzeugen“) lässt Raum für ein totales Werbeverbot für alkoholfreies Bier, da jede Nennung des alkoholfreien Bieres durch den Hersteller je nach Auslegung der Norm eine solche Werbewirkung erzielen kann, sofern das alkoholfreie Bier nicht unter einer völlig eigenständigen Marke vertrieben wird. Die Anforderung des unterschiedlichen Brandings von alkoholhaltigem und –freiem Bier wäre eine absolut neue und für den kleinen Markt Schweiz unrealistische Forderung. Faktisch würde damit wie beschrieben ein Werbeverbot für alkoholfreies Bier statuiert. Damit würde die im RTVG vorgesehene Werbemöglichkeit auf dem Verordnungsweg unzulässigerweise eliminiert. Auf jeden Fall muss die Werbung für alkoholfreies Bier im Sinne der bisherigen Praxis weiter zulässig bleiben und darf nicht durch die vorliegende Verordnung weiter eingeschränkt oder faktisch eliminiert werden.
16. Es würde genügen festzuschreiben, dass während dem gesamten Spot klar sein muss, dass es sich um Werbung für alkoholfreies Bier handelt, zum Beispiel durch dauerhaftes, gut sichtbares Einblenden eines Vermerkes „ohne Alkohol“.

Unterbrecherwerbung (Art. 17 E-RTVV)

17. Diese Bestimmung orientiert sich an der Unterbrecherwerbung am Fernsehen, regelt aber den ganzen Rundfunkbereich. Daraus ergeben sich gewisse Unklarheiten für die Radiowerbung. Problematisch ist insbesondere das Verständnis von Art. 17 Abs. 4 lit. b E-RTVV. Nachrichtensendungen oder Sendungen zum politischen Zeitgeschehen sind am Radio in der Regel so ausgestaltet, dass sie sich über einen längeren Zeitraum erstrecken (z.B. eine Stunde) und mehrmals vor allem durch Musik unterbrochen werden. In diesem Programmraaster muss unter demselben Sendetitel auch Werbung zulässig sein. Das sendungsbezogene Verbot von Unterbrecherwerbung in Abs. 4 lit. b ist daher für den Radiobereich zu präzisieren.
18. Art. 17 Abs. 7 E-RTVV, wonach bei der Einfügung der Werbung die Rechte der Rechteinhaber zu respektieren sind, ist zu streichen (siehe die entsprechenden Erläuterungen zu Art. 12 E-RTVV)



Sponsoring (Art. 19 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 2 und 3 E-RTVV)

19. Es fehlt die Klarstellung, dass eine Sponsorennennung auch am Anfang und am Ende von sogenannten Rubriken möglich ist. Andernfalls wird insbesondere der Grossteil der Sponsoringeinnahmen bei Radioprogrammen entzogen.
20. Darüber hinaus fehlt eine Klarstellung, dass sich die Insert-Regelung (1x pro 10 Minuten) auf den einzelnen Sponsor bezieht.
21. Product Placement müsste nach Art. 20 Abs. 2 E-RTVV explizit am Anfang der Sendung gekennzeichnet sein. Das widerspricht dem modernen, dramaturgischen Fernsehgrundsatz, raschmöglichst in eine Sendung einzusteigen. Das Transparenzerfordernis wird auch erfüllt, wenn die Nennung am Schluss der Sendung erfolgt. In Art. 20 Abs. 2 sollte es daher heissen:

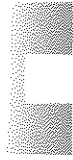
„ am Anfang oder am Schluss der Sendung “

22. In den Erläuterungen zu Art. 20 Abs. 3 E-RTVV werden auch Wettbewerbspreise als platzierte Produkte definiert. Das ist grundsätzlich problematisch, weil ja eine Wettbewerbssendung vom Wettbewerbspreis handelt, was im Normalfall des Product Placements gerade nicht der Fall ist. Durch die Definition in den Erläuterungen wird nun allerdings das Zeigen von Wettbewerbspreisen in Kindersendungen verboten. Um diese wohl unbeabsichtigte Wirkung zu verhindern, sollte Art. 20 Abs. 3 E-RTVV wie folgt ergänzt werden:

„In Kindersendungen unzulässig, mit Ausnahme der Präsentation von Wettbewerbspreisen.“

Zusätzliche Werbe- und Sponsoringbeschränkungen für die SRG (Art. 21 E-RTVV)

23. Die Schweizer Wirtschaft benötigt zur Erhaltung ihrer Wettbewerbsfähigkeit möglichst liberale Werbemöglichkeiten. Zudem ist jede Benachteiligung sämtlicher schweizerischer Fernsehveranstalter im Vergleich zu den ausländischen Sendern problematisch und kann nicht im Sinne des schweizerischen Gesetzgebers liegen. Aus diesem Gesichtspunkt sind auch zusätzliche Werbe- und Sponsoringbeschränkungen für die SRG nicht wünschenswert. Andererseits sind gewisse Schlechterstellungen der SRG im Vergleich zu den Privaten durch das RTVG und das darin vorgesehene Splittingmodell vorgegeben (siehe auch Art. 14 RTVG).
24. Die Güterabwägungen bei der Frage der Einschränkungen der SRG sind daher sehr vorsichtig vorzunehmen. Allzu grobschlächtige Einschränkungen sind nicht im Sinne der



schweizerischen Gesamtwirtschaft. Eine ausgewogenere Bestimmung könnte dem Grundsatz nach folgenden Inhalt haben:

- Keine Schlechterstellungen im Bereich der neuen Werbeformen (Virtuelle Werbung und Split Screen).
- Festhalten am bisherigen Status Quo der Schlechterstellung betreffend die bisherigen Werbeformen. Das bedeutet beispielsweise auch weiterhin Zulässigkeit der Unterbrecherwerbung im bisherigen Umfang und des Product Placements analog den sonstigen Vorschriften für sämtliche Veranstalter. Die Unterbrechung im bisherigen Umfang entspricht zum Beispiel nach den einschlägigen Untersuchungen den Wünschen der Zuschauer (Werbewirkungsstudie von Isopublic) und trägt der Tatsache Rechnung, dass die meisten heutigen Filme bereits im Drehbuch mit Pausen konzipiert sind.

Werbezeitgutschriften

25. Art. 13 Abs. 3 der noch geltenden RTVV belohnt Fernsehveranstalter und Werbevermarkter, wenn sie Wohlfahrtsorganisationen und öffentlichen Institutionen Rabatte gewähren mit einer Zeitgutschrift proportional zum gewährten Rabatt. Diese Regelung hat sich sehr gut bewährt und sollte daher in die neue RTVV übernommen werden.

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Marc Schwenninger
Rechtskonsulent Schweizer Werbung SW