

BAKOM Bundesamt für Kommunikation
Zukunftsstrasse 44
Postfach
2501 Biel

Luzern, 16. August 2006 / FS,fs

Stellungnahme zum RTVV-Entwurf

Sehr geehrte Damen und Herren

Obwohl wir nicht zu den direkt angeschriebenen Anhörungsadressaten gehören, erlauben wir uns, zum Entwurf für eine neue Radio- und Fernsehverordnung Stellung zu nehmen.

Art. 10 Abs. 1. Begriffe

Das RTVG definiert in Art. 2 lit. k den Werbebegriff sehr weit und umfasst neben der kommerziellen auch die ideelle Werbung. Voraussetzung der Werbung ist, dass sie entgeltlich erfolgt (Bezahlung oder ähnliche Gegenleistung). Werbung muss gemäss Art. 9 Abs. 1 RTVG vom redaktionellen Teil des Programms deutlich getrennt und als solche eindeutig erkennbar sein. Sondervorschriften gelten für das Sponsoring (Art. 12 RTVG). Insbesondere zum Product Placement sieht auch der Verordnungsentwurf (Art. 20 E-RTVV) noch weitere Ausführungsbestimmungen vor. Diese Definitionen und Vorgaben sind ausreichend. Schleichwerbung ist schlicht die Verletzung entsprechender Transparenzbestimmungen, weshalb auf deren Definition in der Verordnung verzichtet werden kann. Problematisch am vorliegenden Entwurf ist vor allem, dass Art. 10 Abs. 1 E-RTVV die Schleichwerbung auch auf *unentgeltliche* redaktionelle Äusserungen ausdehnt. Dies widerspricht dem gesetzlichen Werbebegriff von Art. 2 lit. k RTVG.

→ **Vorschlag:** Ersatzlose Streichung von Art. 10 Abs. 1.

Art. 10 Abs. 2. Begriffe

Der Werbebegriff des RTVG kann auch gewisse Formen der Eigenwerbung umfassen. Nicht als Eigenwerbung und somit nicht als Werbung gelten unter anderem Programmhinweise, da diese primär Informationscharakter haben. Den Versuch einer negativen, exemplarischen Definition von Eigenwerbung in der Verordnung erachten wir gesetzestechisch als unglücklich. Eine Präzisierung in der Verordnung erscheint auch nicht als zwingend notwendig, weshalb auf Art. 10 Abs. 2 grundsätzlich verzichtet werden kann. Wenn schon müsste die Eigenwerbung positiv und normativ umschrieben werden. Materiell wäre die Eigenwerbung im Sinne von Art. 2 lit. k RTVG auf die Fälle zu beschränken, bei denen der Werbeeffect gegenüber dem Informationsgehalt klar in den Vordergrund tritt. So wären zum Beispiel Hinweise auf Medienpartnerschaften, welche überwiegend der Publikumsbindung dienen (vgl. die Regelung für die SRG in Art. 21 Abs. 6), nicht als Eigenwerbung zu qualifizieren. Programmhinweise gelten generell nicht als Werbung, sondern

gehören zum redaktionellen Programm und stellen einen Service für die Zuschauer dar. Die Hinweise auf Programme anderer Sender innerhalb einer Senderfamilie ist eine bewährte Praxis, die bislang nicht zu Problemen geführt hat. Es besteht somit auch keine Notwendigkeit, diesbezüglich ein zusätzliches Verbot einzuführen.

→ **Vorschlag:** Streichung von Art. 10 Abs. 2, evtl. Anpassung im obigen Sinne.

Art. 11 Abs. 3 Erkennbarkeit der Werbung

Die zentrale Anforderung an die Erkennbarkeit der Werbung ergibt sich bereits aus Art. 9 Abs. 1 RTVG, wonach Werbung vom redaktionellen Teil des Programms deutlich getrennt und als solche eindeutig erkennbar sein muss. Angesichts des schnellen Wandels von Medienformen sollte primär auf diese Generalklausel abgestellt werden - medienspezifische formale Konkretisierungen in einer Verordnung sind nicht notwendig. Solche unterliegen der Gefahr, dass sie von der technologischen Entwicklung überholt werden.

→ **Vorschlag:** Ersatzlose Streichung von Art. 11 Abs. 3.

Art. 12 Abs. 1 lit. a, c und d Werbung auf geteiltem Bildschirm

Der Entscheid, Splitscreen-Werbung zuzulassen, wird begrüsst. Die Schweizer Programmveranstalter sind bei der Umsetzung der neuen Bestimmungen aber darauf angewiesen, bei den entscheidenden Kriterien gleich lange Spiesse wie die Sender im benachbarten Ausland zu haben. Im Übrigen genügt die Forderung nach einer klaren Trennung und Erkennbarkeit der Werbung gemäss Art. 9 RTVG bzw. Art. 12 Abs. 1 lit. b E-RTVV. Für eine detaillierte Regulierung besteht auch deshalb kein Bedarf, weil die Programmveranstalter ein Interesse daran haben, Split-Screen-Werbung zurückhaltend einzusetzen. Eine zu starke Einschränkung des Programmgenusses wird vom Publikum nicht akzeptiert.

→ **Vorschlag:** Ersatzlose Streichung von Art. 12 Abs. 1 lit. a, c und d.

Art. 14 Virtuelle Werbung

Die Einschränkung der virtuellen Werbung auf Sportveranstaltungen ist nicht begründbar. Gleiches gilt für die Einschränkung in lit. c, wonach es sich am Ort der Aufnahme um eine *unbewegliche* Werbefläche handeln muss, sowie für die Einschränkungen in lit. d und e.

→ **Vorschlag für neuen Art. 14 Abs. 2:**

„Virtuelle Werbung ist zulässig, sofern am Anfang und am Ende der betreffenden Sendung darauf hingewiesen wird und durch sie eine am Ort der Übertragung bestehende Werbung ersetzt wird.“

Art. 15 Abs. 3 Alkoholwerbung

Abs. 3 dieser Bestimmung zielt primär auf die Fernsehwerbung ab und will unmittelbare Verkaufsangebote mit direkter Bestellmöglichkeit verbieten. Die Abgrenzung zwischen Werbung und Verkaufsangebot ist allerdings unscharf, weshalb hier eine Präzisierung vorgeschlagen wird.

→ **Vorschlag für neuen Art. 15 Abs. 3:**

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

Art. 17 Einfügung der Werbung

Diese Bestimmung bezieht sich im Grunde nur auf die 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.

→ **Vorschlag:** Präzisierung von Art. 17 Abs. 4..

Die Verordnung folgt dem (richtigen) Prinzip, dass private Veranstalter ohne Gebührenanteil von einer weitgehenden Werbefreiheit profitieren sollen (vgl. Art. 17 Abs. 5 und Art. 18 Abs. 5 E-RTVV). Für die nur meldepflichtigen Programme soll dies ausnahmslos gelten. Für konzessionierte Veranstalter mit Leistungsauftrag aber ohne Gebührenanteil können gemäss Art. 17 Abs. 6 E-RTVV Ausnahmen in der Konzession vorgesehen werden. Für den Radiobereich ist eine reine Meldung in den nächsten Jahren angesichts knapper UKW-Frequenzen keine Option, weshalb Radioveranstalter – auch wenn sie auf Gebührengelder verzichten wollen – zumindest auf eine „must carry“-Konzession angewiesen sind. Bei dieser Ausgangslage sollten diese Veranstalter nicht für die bestehende Frequenzknappheit mit zusätzlichen Werbeeinschränkungen bestraft werden. Im Fernsehbereich hat das Zugangsrecht eine vergleichbare Bedeutung, weshalb auch hier auf die in Abs. 6 vorgesehenen Einschränkungen zu verzichten ist.

→ **Vorschlag:** Ersatzlose Streichung von Art. 17 Abs. 6.

Art. 18 Abs. 6 Dauer der Werbung

Das zu Art. 17 Abs. 6 Gesagte gilt sinngemäss auch hier: Für Veranstalter mit Leistungsauftrag ohne Gebührenanteil sollte auf weitere Werbeeinschränkungen in der Konzession verzichtet werden.

→ **Vorschlag:** Ersatzlose Streichung von Art. 18 Abs. 6.

Art. 20 Abs. 2 Auftritt des Sponsors in der Sendung

Product Placement müsste nach dieser Bestimmung explizit am Anfang der Sendung gekennzeichnet sein. Dies widerspricht nicht nur Art. 12 Abs. 2 RTVG (wonach Sponsoren am Anfang oder am Schluss der Sendungen genannt werden müssen), sondern auch dem modernen dramaturgischen Fernsehgrundsatz, raschmöglichst in eine Sendung einzusteigen. Das Erfordernis der Transparenz wird auch erfüllt, wenn die Nennung am Schluss der Sendung erfolgt.

→ **Vorschlag für einen neuen Art. 20 Abs. 2:**

„Sendungen mit Produkteplatzierung im Sinne von Absatz 1 müssen am Anfang *oder am Schluss* der Sendung entsprechend gekennzeichnet sein.“

Art. 21 Zusätzliche Werbe- und Sponsoringbeschränkungen für die SRG

Sportveranstaltungen bilden den Hauptanwendungsfall für Werbung mit geteiltem Bildschirm. Die vermeintliche Asymmetrie der Werberegulierung in Art. 21 Abs. 2 E-RTVV ist damit faktisch keine. Im Sinne einer konsequenten Anwendung der medienpolitisch gewünschten asymmetrischen Werbeordnung wäre somit für die SRG ein generelles Split-Screen-Verbot zu statuieren.

→ **Vorschlag:** Ersatzlose Streichung von Art. 21 Abs. 2, zweiter Halbsatz.

Der Vorschlag für eine asymmetrische Regelung der Werbezeit in der Primetime (Art. 21 Abs. 3 lit. b RTVV) ist zu begrüßen. Allerdings bringt der Vorschlag nicht die gewollte Wirkung, indem bei der Berechnung der Höchstgrenze von 12 Minuten pro Stunde lediglich die länger dauernden Werbeformen miteinbezogen werden. Die Form der länger dauernden Werbung spielt während der Primetime jedoch keine Rolle. Diese Form wird ausserhalb der Primetime eingesetzt. Faktisch führt der Vorschlag somit zu keiner Einschränkung der SRG, womit das Ziel verfehlt wird. Dieses wird nur dann erreicht, wenn die Höchstgrenze von 12 Minuten für die SRG reduziert wird.

→ **Vorschlag:** Die Höchstgrenze für Werbespots innerhalb der Primetime ist angemessen zu reduzieren.

Die vorgeschlagene Regelung in Art. 21 Abs. 6 RTVV öffnet der SRG nach wie vor die Möglichkeit verdeckter Werbung in den Radioprogrammen. Die Abgrenzung der zulässigen Eigenwerbung ist durch einen klaren Ausschluss von Geldleistungen zu präzisieren. Wenn die SRG eine Medienpartnerschaft eingeht, weil sie das aus Gründen der Publikumsbindung für sinnvoll erachtet, braucht sie dafür keinerlei Gegenleistung, ausser Vorteile vor Ort oder vergleichbaren Vergünstigungen, jedenfalls aber keine Geldleistungen.

→ **Vorschlag:** Präzisierung, wonach Gegenleistungen für Medienpartnerschaften ausschliesslich Vorteile vor Ort oder ähnliche Vergünstigungen sein dürfen, nicht aber Geldleistungen.

Art. 31 Abs. 2 Erhebung der Konzessionsabgabe

Neu unterliegen auch die Sponsoringeinnahmen der jährlichen Konzessionsabgabe. Dies kann bei verschiedenen privaten Veranstaltern dazu führen, dass sich die Abgaben verdoppeln. Im Gegensatz zur SRG machen Sponsoringeinnahmen bei den Privaten bis zu 50% der Gesamteinnahmen aus. Für eine solche Anhebung der Konzessionsabgabe besteht kein Grund. Entsprechend ist der Freibetrag in Abs. 2 von CHF 500'000 auf CHF 750'000 anzuheben.

→ **Vorschlag für einen neuen Art. 31 Abs. 2:**

„Die Konzessionsabgabe beträgt pro Kalenderjahr ein halbes Prozent der 750 000 Franken übersteigenden Bruttoeinnahmen. (...)“

Art. 36 Gebührenanteile

Eine Stellungnahme zum Maximalanteil der Gebühren an den Betriebskosten würde die Kenntnis der Versorgungsgebiete und des Gebührenverteilungsschlüssels voraussetzen. Da diese Angaben noch nicht bekannt sind, können wir uns dazu noch nicht abschliessend äussern. Wir möchten aber schon jetzt auf die Problematik der Finanzierbarkeit aus dem jeweiligen Markt hinweisen. Zwar ist es auch unser Wunsch, dass der Anreiz der Veranstalter erhalten bleibt, sich so weit wie möglich aus dem Markt zu finanzieren und sich nicht auf den Gebührenanteilen auszuruhen. Ebenso ist auf mögliche Marktverzerrungen gegenüber nicht gebührenalimentierten Veranstaltern Rücksicht zu nehmen. Bei einer realistischen Betrachtung gewisser Teilmärkte muss man aber feststellen, dass die vorgeschlagenen Prozentsätze in einzelnen Fällen dennoch zu tief sein dürften. Geht man beispielsweise von einem Radioveranstalter mit einem künftigen Gebührenanteil von 1 Mio. CHF aus, so müsste dieser gemäss Art. 36 Abs. 1 lit. a RTVV weitere 2,3 Mio. CHF aus dem eigenen Markt erwirtschaften. Dies ist in vielen Fällen unrealistisch, da diese Regelung vor allem für Sender mit relativ unattraktivem Werbemarkt gelten wird.

- **Vorschlag:** Nochmalige Überprüfung der Maximalbeträge unter Berücksichtigung der Versorgungsgebiete, des angestrebten Leistungsauftrags sowie des Marktpotenzials. Gegebenenfalls Erhöhung der in der Verordnung genannten Prozentsätze oder Aufnahme einer Ausnahmeklausel.

Art. 37 Abs. 2 Pflichten des Konzessionärs

Binnenpluralistische Auflagen sind mit Blick auf die Unabhängigkeit der Medien eher kritisch zu beurteilen. Angesichts der Ausschüttung von Gebührenanteilen sind gewisse Auflagen aber nachvollziehbar. Allerdings ist eine zurückhaltende Anwendung zu fordern. Eine beratende Programmkommission ist in diesem Zusammenhang wohl unproblematisch. Unverständlich ist, was mit einer „repräsentativen Trägerschaft“ gemeint ist. Sollten damit die Eigentumsverhältnisse angesprochen sein, so ist eine solche Auflage abzulehnen. Es kann nicht Sache des Staates sein, das Eigentum an privaten Rundfunkveranstaltern zu regeln. Auch bei Konzessionen mit Gebührenanteil stellt dies kein taugliches Kriterium dar. Hier geht es lediglich um die Abgeltung eines (publizistischen) Leistungsauftrags durch Gebühren. Der Ordnungsgeber hat sich deshalb auf die inhaltliche Beschreibung des publizistischen Auftrags zu beschränken. Insgesamt erscheint die Delegationsnorm an das Departement (im Rahmen der Konzessionierung) sehr unbestimmt und umfassend. Die Verordnung sollte eine abschliessende Aufzählung vorsehen.

- **Vorschlag:** Präzisierung und Einschränkung von Art. 37 Abs. 2.

Art. 38 Sitz des Konzessionärs

Dass der Sitz des Konzessionärs im Versorgungsgebiet liegen soll, ist verständlich. Bezüglich der Programmproduktion wäre dies aber eine unpassende und sogar kontraproduktive Einschränkung. Um gegenseitige Synergien zu erzielen und mit beschränkten Mitteln ein Maximum an Qualität zu erreichen, müssen auch in Zukunft Programmkooperationen und -austausch zwischen Veranstaltern möglich sein. Die entsprechende Verpflichtung der SRG kann aufgrund völlig unterschiedlicher Versorgungsgebiete nicht mit solchen Auflagen verglichen werden. Und auch die Beschränkung auf die Hauptsendezeit erweist sich angesichts sehr unterschiedlicher Programmraaster und Wiederholungsmuster als ungeeignet. Im Übrigen ist der

Produktionsstandort ein medienpolitisch unbedeutendes Kriterium und die RTVV nicht der Ort für regionale Standortpolitik.

→ **Vorschlag:** Ersatzlose Streichung von Art. 38 Satz 2 (sowie Anpassung Überschrift).

Art. 64-66 Zugang zu öffentlichen Ereignissen

Vor allem für die kleinen regionalen Sender ist das Recht auf Kurzberichterstattung eine existenzielle Frage. Mit der geplanten Reduktion des Kurzberichterstattungsrechts von 3 Minuten auf 90 Sekunden würden die Möglichkeiten der Sender bereits drastisch verkleinert. Umso wichtiger ist es deshalb, die Zugangsrechte so zu regeln, dass auch diese Sender die Möglichkeit einer möglichst eigenständigen Berichterstattung haben. Für eine publizistisch eigenständige Berichterstattung ist der „physical access“ ein zentrales Element. Dieser muss grundsätzlich gewährleistet sein, ausser die technischen oder räumlichen Gegebenheiten würden diesen Zugang offensichtlich nicht erlauben. Bei der Zuteilung des „physical access“ ist überdies die regionale Nähe eines Senders zum betreffenden Ereignis zu berücksichtigen, dies ist in Art. 65 explizit nicht der Fall. Zudem sind die gesetzten Vorlaufzeiten und Fristen in der Realität nicht umsetzbar (Bsp. Eishockey-Playoffs). Im erläuternden Bericht des UVEK zum E-RTVV wird in den Ausführungen zu Art. 66 festgehalten, dass das Recht auf Signal Access" kumulativ zum beschränkbareren Recht auf "Physical Access" besteht. Dieser wichtige Grundsatz sollte zur Vermeidung von Auslegungsschwierigkeiten explizit in die Verordnung aufgenommen werden. Schliesslich ist die in Art. 66 Abs. 2 festgehaltene Entschädigungspraktik zu wenig konkret ausformuliert. Wir beantragen deshalb, Art. 65 und Art. 66 wie folgt anzupassen.

→ **Vorschlag:**

Art. 65 Abs. 1

„Verlangen Drittveranstalter für die Berichterstattung direkten Zugang zum öffentlichen Ereignis, so haben sie sich mindestens *36 Stunden* vor Ereignisbeginn anzumelden. *Der direkte Zugang ist grundsätzlich zu gewähren, ausser wenn dies technische und/oder räumliche Gegebenheiten offensichtlich und nachweislich verunmöglichen.* Der Organisator des öffentlichen Ereignisses und der über Erstverwertungs- oder Exklusivrechte verfügende Programmveranstalter entscheiden mindestens 24 Stunden vor Ereignisbeginn über den Zugang. Falls nicht bereits vertragliche Abmachungen bestehen, räumen sie *in erster Priorität jenen Drittveranstaltern Vorrang ein, die einen regionalen Bezug zum Ereignis haben*, in zweiter Priorität jenen, die eine möglichst umfassende Versorgung in der Schweiz gewährleisten.“

Art. 66 Abs. 1

Der Organisator des öffentlichen Ereignisses und der über Erstverwertungs- oder Exklusivrechte verfügende Programmveranstalter stellen dem interessierten Drittveranstalter *kumulativ zum Zugangsrecht* das Signal auf dessen Anfrage hin unverzüglich zur Anfertigung eines Kurzberichtes zur Verfügung. Die Anfrage hat mindestens *24 Stunden* vor dem Ereignis zu erfolgen.

Art. 66 Abs. 2

„Der Drittveranstalter hat die für den Zugang zum Signal entstehenden Kosten abzugelten. Diese beinhalten *ausschliesslich die durch den Zugang zum Signal oder die, durch entsprechende Aufzeichnung, direkt entstandenen und transparent ausgewiesenen Mehrkosten.*“

Art. 70 Stiftung für Nutzungsforschung

Wir erlauben uns schliesslich, darauf hinzuweisen, dass in Abs. 2 Satz 2 besser von „Nutzungsdauer“ anstelle von „Hördauer“ die Rede sein sollte, da ja auch der Fernsehkonsum erhoben werden soll.

Ueber eine Berücksichtigung unserer Vorschläge würden wir uns sehr freuen und danken für Ihr Interesse.

Mit freundlichen Grüssen

TeleTell



Florenz Schaffner
Leiter E-Medien AZ Medien Gruppe