

## **Vernehmlassung der AZ Medien zur Teilrevision der Radio und Fernsehverordnung (RTVV): Schaffung der Grundlagen für die zielgruppenspezifische Werbung**

Sehr geehrte Frau Bundespräsidentin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur beabsichtigten Teilrevision der Radio und Fernsehverordnung (RTVV), mit welcher die Rechtsgrundlagen für die zielgruppenspezifische Werbung der SRG und der privaten Veranstalter geschaffen werden sollen. Die geplante Änderung hätte erhebliche Auswirkungen auf die AZ Medien und die mit ihr verbundenen Unternehmungen als dem wichtigsten privaten Akteur in der schweizerischen Rundfunklandschaft. Diese Auswirkungen würden sich allerdings nicht nur auf die Veranstalter von Radio- und Fernsehprogrammen beschränken, vielmehr wären die meisten, wenn gar alle Medienunternehmungen direkt oder indirekt betroffen. Entsprechend sieht die AZ Medien potentielle Konsequenzen für sich als multimedial auf verschiedensten Märkten tätige Medienunternehmung.

### **Keine Zulassung der zielgruppenspezifischen Werbung auf dem Verordnungsweg**

Die AZ Medien lehnen die vorgeschlagene Verordnungsänderung aus verschiedenen Gründen ab:

#### a) Die falsche Vorlage zum falschen Zeitpunkt

Nach der Auffassung der AZ Medien kommt der Vorschlag zum falschen Zeitpunkt und geht in die falsche Richtung. Der Zeitpunkt ist verwunderlich, weil ja derzeit die Arbeiten an einem neuen elektronischen Mediengesetz mit Hochdruck vorangetrieben werden. Es ist daher nicht einsehbar, weswegen jetzt auf dem Verordnungswege eine für die privaten Unternehmungen derart einschneidende Neuerung eingeführt werden soll.

In sachlicher Hinsicht würde die vorgeschlagene Regelung zu einem wesentlichen Ausbau der Werbemöglichkeiten der SRG ausgerechnet in einem Zeitpunkt führen, in welchem viele der privaten Medienunternehmungen in ihren angestammten Bereichen, d. h. der Publizistik als Folge der digitalen Revolution mit grossen finanziellen Schwierigkeiten kämpfen.

Der Umstand, dass eine derartige Vorlage überhaupt präsentiert wird, zeigt, dass ganz offensichtlich von Seiten des Departementes und der Verwaltung die Schwierigkeiten der nicht abgabefinanzierten Medien massiv unterschätzt werden. Denn sonst würde keine

Vorlage in die Vernehmlassung geschickt werden, welche sich derart negativ auf die privaten Medien auswirkte.

b) Nur die SRG hat die kritische Grösse

Was die zielgruppenspezifische Werbung anbelangt, so hat nebst den deutschen Werbefenstern nur die SRG die kritische Grösse, um sich dieser Werbeform gewinnbringend zu bedienen, dies im Rahmen von Admeira. Die übrigen Akteure, d. h. die privaten Schweizer Rundfunkprogrammveranstalter sind zu klein, um davon profitieren zu können. In Art. 22 Abs. 1<sup>ter</sup> soll festgelegt werden, dass bei der zielgruppenspezifischen Werbung die Zielgruppen nicht ausschliesslich geografisch definiert sein dürfen. Was hier als Schutz der privaten Rundfunkveranstalter gedacht ist, läuft angesichts der konkreten Marktverhältnisse ins Leere. Es kommt hinzu, dass der Ausschluss ausschliesslich geografisch definierter Zielgruppen auch nichts nützt. Denn die Geografie darf gemäss dem Vorschlag mit weiteren Kriterien wie Alter und Geschlecht kombiniert werden. Mithin wäre eine zielgruppenspezifische Werbung, die sich an Frauen im Alter von 15 bis 49 Jahren im Kanton Aargau richtet, zulässig, und genau so funktioniert targeted advertising. Daher schützt der Ausschluss rein geografisch definierter Zielgruppenwerbung die privaten Medienunternehmungen nicht.

Praktisch gesehen erhöht die vorgeschlagene Massnahme die Attraktivität der SRG auf den Werbemärkten, was angesichts der massiv schwindenden Werbeerträge aus traditioneller Quelle im Wesentlichen zulasten der privaten Medienunternehmen gehen würde. Die AZ Medien als auf regionale Märkte ausgerichtetes Medienunternehmen wäre davon besonders betroffen. Einerseits sieht die AZ Medien keine Möglichkeit, für die Werbewirtschaft sinnvolle und attraktive Möglichkeiten der zielgruppenspezifischen Werbung bereitzustellen. Andererseits würde sich die AZ Medien im traditionellen Rundfunkbereich, aber auch generell als Mediengruppe, mit einer zusätzlichen Erosion der Werbeerträge in den Regionen konfrontiert sehen. Nur schon aus diesem Grund lehnt die AZ Medien die Vorlage, welche massive Auswirkungen zulasten der privaten Medienunternehmungen hätte, ab.

c) Starke Auswirkungen auf die Konsumentenrechte

Die Vorlage hätte auch erhebliche Auswirkungen auf die Konsumenten und verursacht Probleme des Datenschutzes, zumal die Vermarktung ja mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit im Rahmen des grössten Schweizer Werbevermarkters, Admeira, stattfinden würde. Es würde ein tracking von Konsumgewohnheiten durch die gesetzlich dem umfassenden service public verpflichteten Programmveranstalterin zugelassen, ohne dass es die Möglichkeit eines opting out gäbe. Wie aufdringlich, belästigend targeted advertising sein kann, merkt man spätestens dann, wenn man über das Internet nach einem Produkt, z. B. einem Gartenmöbel sucht, und dann anschliessend auf beliebigen Homepages plötzlich mit Werbungen konfrontiert wird, in welcher Hersteller und

Vertreiber von Gartenmöbeln ihre Produkte anpreisen. Muss sich die schweizerische Bevölkerung gefallen lassen, dass sich in der Werbung des einzigen, dem universellen service public verpflichteten Rundfunkveranstalters, der mit einer gesetzlichen Abgabe finanziert wird, die individuellen Konsumpräferenzen spiegeln? Es scheint, dass in diesem Zusammenhang die Konsumentinnen und Konsumenten quantité négligable sind. Ihre Interessen finden im beleuchtenden Bericht keinerlei Erwähnung. Targeted Advertising ist bei gewissen, rein privatwirtschaftlich finanzierten Medien Teil des Geschäftsmodells geworden. Bei einem service public Anbieter sind auch in Bezug auf die Werbung andere Massstäbe anzulegen. Die AZ Medien sind der Auffassung, dass die zielgruppenspezifische Werbung mit dem service public Auftrag der SRG nur schwer vereinbar ist, dies unter drei Gesichtspunkten: Erstens weil die Auswirkungen auf die privaten Medien zu gross sind; zweitens weil auf die Interessen der Konsumenten, welche über die Abgabe die SRG mitfinanzieren, keinerlei Berücksichtigung finden; und drittens weil es nicht Aufgabe des service public sein kann, individualisierte Werbebotschaften an die Einwohnerinnen und Einwohner dieses Landes zu richten.

d) Wenn schon, dann wäre eine RTVG-Revision erforderlich; Signalkontrolle und Signalintegrität

Nach Art. 93 Abs. 4 BV hat u.a. der Gesetzgeber auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse Rücksicht zu nehmen. Es ist unbestritten, dass sich dies vor allem auch auf die Werbung bezieht. Wie eingehend dargelegt hat zielgruppenspezifische Werbung sehr starke Auswirkungen auf die privaten Medien in der Schweiz sowie auf die Konsumentinnen und Konsumenten. Vor diesem Hintergrund kann die Ausführung zielgruppenspezifischer Werbung angesichts der beschriebenen Auswirkungen nicht aus dem Verordnungsweg erfolgen. Es müsste dies – wenn schon – auf dem Wege des formellen Gesetzes erfolgen.

Dafür spricht ein weiteres Argument, nämlich die dringend erforderliche Regelung der Signalkontrolle und der Signalintegrität. Derzeit haben die Rundfunkveranstalter keine Kontrolle über die Verbreitung eigener Sendungen. Das Problem ist gravierend und international einzigartig. Am Anfang dieser Entwicklung stand der berechtigte Wunsch, zur Beseitigung von "Antennenwäldern" die Weiterverbreitung des Signals durch Kabel zu fördern. Diesem Zweck diente das Weitersenderecht gemäss Art. 22 des Urheberrechtsgesetzes (URG) von 1992. Durch die Praxis der schweizerischen Verwertungsgesellschaften ist diese gesetzliche Lizenz zur Weiterverbreitung von TV- und Radio-Programmen in Kabelnetzen jedoch zwischenzeitlich in einer international beispiellosen Art und Weise ausgeweitet worden. Heute wird das Weitersenderecht nicht nur auf terrestrisch und über Satellit erstverbreitete Signale angewendet, sondern auch auf Signale, die auf beliebige Weise (d.h. auch per Kabel oder Internet) erstverbreitet werden. In einem weiteren Schritt haben die Verwertungsgesellschaften über die zeitgleiche Weitersendung (wie in Art. 22 URG verankert) hinaus auch für die zeitversetzte Programmwiedergabe einen Tarif angeboten, der sogar das Überspringen der Werbung erlaubt (Gemeinsamer Tarif 12 der Verwertungsgesellschaften). Das

Ergebnis liegt bekanntlich darin, dass heute in der Schweiz praktisch alle IPTV-, Kabel-TV- und Online-TV-Anbieter (z.B. UPC und Swisscom) sämtliche Sendungen von Sendeunternehmen zeitgleich sowie zeitversetzt anbieten, ohne dass dazu die Zustimmung der Sendeunternehmer einzuholen ist und ohne dass ein international marktübliches Entgelt für die Rechtenutzung bezahlt wird. Diese Fehlentwicklung bewirkt vor allem, dass die TV- und Radio-Unternehmen massive Einbussen an Werbeeinnahmen erleiden. Für das Jahr 2017 wird mit entgangenen Werbeeinnahmen von rund CHF 100 Mio. gerechnet! Hinzu kommt, dass die Sendeunternehmen mangels Kontrolle über die Verbreitung ihrer Sendungen heute nicht mehr in der Lage sind, bei der Programmverbreitung die Einhaltung medienrechtlicher Vorgaben zu gewährleisten (z.B. maximale Werbezeiten; Jugendschutz durch angemessene Sendezeit; Trennungsgebot zwischen redaktionellem Programm und Werbung). Die Sendeunternehmen wissen heute nicht einmal, wo ihr Programm überall verbreitet wird, was die Einhaltung der medienrechtlichen Vorgaben zusätzlich erschwert. Es besteht damit unter verschiedenen Aspekten ein gravierender Missstand. Daher ist in der Schweiz – wie in der EU (Art. 10 der Richtlinie 93/83/EWG) gesetzlich die vollständige Kontrolle der Programmveranstalter über die Verbreitung und Weiterverbreitung ihrer eigenen Sendungen herzustellen. In diesem Zusammenhang ist auch die Signalintegrität sicherzustellen. Es muss mithin untersagt werden, dass Verbreiter das Signal unautorisierten Veränderungen unterziehen und somit die Integrität des Programms beeinträchtigen, indem sie zum Beispiel die Werbung überspringen, oder ohne Zustimmung des Programmveranstalters zusätzliche Werbung platzieren, oder dass sich eine marktverzerrende Praxis etabliert, wonach die Leistung der Sendeunternehmen ohne deren Zustimmung von Dritten als "Rohstoff" für Online-Angebote verwendet wird, ohne dass diese dafür – wenn überhaupt – eine marktübliche Vergütung leisten.

### **Kritik einzelner Bestimmungen**

#### a) Jugendschutz

Der vorgeschlagene Art. 18 Abs. 2<sup>bis</sup> RTVV sieht vor, dass vor, während und nach Sendungen, die sich an Minderjährige richten, keine zielgruppenspezifische Werbung ausgestrahlt werden dürfe. Aus dem erläuternden Bericht ergibt sich, dass sich die ursprünglichen Werbeblöcke an das Zielpublikum der Minderjährigen richten dürfen. Es sei indessen eine weitere Fragmentierung der Jugendlichen nicht erwünscht.

Darin liegt ein Wertungswiderspruch bzw. eine Inkonsequenz. Es ist ernsthaft zu überlegen, ob in den Programmen der SRG nicht generell die Werbung, die sich an Minderjährige richtet, vor, während und nach Sendungen für Minderjährige untersagt werden sollte. Eine solche Beschränkung wäre in Art. 22 RTVV aufzunehmen.

#### b) Geographische Zielgruppendefinition

Nach dem vorgeschlagenen Art. 22 Abs. 1<sup>ter</sup> RTVV dürfen die Zielgruppen bei zielgruppenspezifischer Werbung nicht ausschliesslich geografisch definiert werden. Diese Bestimmung würde sich nur an die SRG richten. Der Wortlaut der Bestimmung ist hierbei klar: Nur "nicht ausschliesslich geografisch" definierte Zielgruppen sind ausgeschlossen. Dies bedeutet, dass eine zielgruppenspezifische Werbung dann zulässig ist, wenn die geografische Zielgruppe mit einem weiteren Kriterium kombiniert wird. Damit ist diese Bestimmung sehr einfach zu umgehen, wie das vorn angeführte Beispiel einer sich an Aargauer Frauen im Alter von 15 bis 49 richtende Werbung zeigt. Sie kann die beabsichtigte Schutzwirkung kaum entfalten.

#### c) Zeitliche Beschränkungen

Der vorgeschlagene Artikel 22 Abs. 2 RTVV enthält zum Schutze der übrigen Medien eine zeitliche Beschränkung der zielgruppenspezifischen Werbung in den Programmen der SRG. Dies ist zwar im Grundsatz zu begrüßen, indessen ist die AZ Medien wie bereits erwähnt der Auffassung, dass die SRG generell von dieser Werbeform Abstand nehmen sollte und diese im Übrigen – wenn überhaupt – in einem formellen Gesetz zu regeln wäre. Bst. b) von Art. 22 Abs. 2 RTVV in der vorgeschlagenen Form enthält sodann den Begriff der "längerdauernden Werbeformen". Diese Umschreibung ist nirgends definiert. Es ist unklar, was damit gemeint ist.

#### d) Finanzielle Obergrenze

Im erläuternden Bericht wird als Variante vorgeschlagen, dass anstelle einer Beschränkung der zielgruppenspezifischen Werbung auf 4 Minuten pro Stunde für die SRG eine Obergrenze der Werbeeinnahmen der SRG eingeführt werden könnte. Sollte die Obergrenze überschritten, so könnte die SRG verpflichtet werden, einen Teil der übersteigenden Einnahmen zugunsten der elektronischen Medien zu verwenden. Diese Überschreibung ist völlig unklar. Was ist konkret unter "der elektronischen Medien" zu verstehen? Bedeutet dies, dass die SRG nach eigenem Gutdünken, z. B. Medienplattformen finanziell unterstützen kann? Wenn dies so gemeint ist, wird dann die SRG diesbezüglich kontrolliert, und wenn ja von wem? Ganz offensichtlich soll hier keine gesetzliche weitere Regelung erfolgen. Vielmehr würde dies in der Konzession festgelegt. Es steht zu befürchten, dass dies die Grundlage wäre für ein Netz von finanziellen Abhängigkeiten privater elektronischer Medien rund um die SRG. In der vorgeschlagenen Form ist die Alternative daher nicht akzeptabel. Insbesondere kann es nicht angehen, dass die SRG darüber entscheidet, wie diese Gelder verwendet werden.

#### d) Leistungsvereinbarung SDA

Mit dem vorgeschlagenen Art. 44 RTVV soll die Grundlage für den Abschluss einer Leistungsvereinbarung mit der SDA geschaffen werden, wobei es insbesondere darum geht, die Tätigkeit der SDA mit Mitteln aus der Radio- und Fernsehgebühr finanziell zu unterstützen. Rechtsgrundlage soll hierbei Art. 68a Abs. 1 Bst. b) RTVG sein. Nach dieser Bestimmung regelt der Bundesrat die Abgabenhöhe für Haushalte und für

Unternehmungen, wobei massgebend hierfür u.a. der Bedarf für die Unterstützung von Programmen von Konzessionären mit Abgabeanteil ist.

Auch wenn die AZ Medien im Grundsatz eine Unterstützung der SDA befürwortet, hat sie doch ganz erhebliche Zweifel, ob in der genannten Bestimmung eine hinreichende Rechtsgrundlage für die finanzielle Unterstützung besteht. Die SDA ist ja generell für Medien tätig, nicht nur für Konzessionäre mit Abgabenanteil. Aus der genannten Bestimmung ergibt sich allein das Recht des Bundesrates, die Abgabenhöhe zu bestimmen, wobei die Bestimmung die Kriterien enthält, welche Einfluss auf die Abgabenhöhe hat. Demgegenüber ergibt sich aus dieser Bestimmung keine Möglichkeit des Bundesrates, unmittelbar gestützt darauf eine finanzielle Unterstützung Dritter zu tätigen.

Völlig unklar ist sodann der Bezug im vorgeschlagenen Art. 44a Abs. 2, wenn auf "die Bedürfnisse der Veranstalter nach Abs. 1 hingewiesen wird. Um welche Veranstalter handelt es sich hierbei? Im vorgeschlagenen Art. 44a Abs. 1 gibt es keine Hinweise auf Veranstalter. Die Regelung ist gesetzestechnisch völlig verunglückt.

### **Vorgaben des Behindertengleichstellungsgesetzes**

Nach dem vorgeschlagenen Art. 7 Abs. 1 RTVV müssen Fernsehveranstalter, die ihr Programm nach Art. 25 Abs. 4 RTVG in Zusammenarbeit mit der SRG ausstrahlen, mindestens einen Drittel ihres Programms untertiteln. Ist hier wirklich das gesamte Programm gemeint? Die Rechtfertigung dieser Auflage für private Veranstalter ist nicht ersichtlich; sie würde enorm hohe Kosten verursachen. Der erläuternde Bericht enthält hierzu nicht die geringsten Angaben. Die Situation bei der SRG ist völlig verschieden, weil diese umfassend dem Service Public verpflichtet ist. Gegenüber den privaten Veranstaltern sei auf die Auflage zu verzichten.

### **Fazit**

Es gibt mithin also verschiedene, durchaus gewichtige Gründe gegen die Vorlage in der jetzt präsentierten Form. Das Anliegen ist denn auch weitaus nicht so dringlich, als dass es sofort auf dem Verordnungsweg durchzuziehen wäre. Vorerst sind wichtigere Entscheidungen des Volkes und des Parlamentes abzuwarten. Daher sollte nach Ansicht der AZ Medien die vorliegende Revision nicht weiterverfolgt werden.

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Argumente. Für Rückfragen stehen wir gerne zu Verfügung.



Axel Wüstmann  
CEO



Roger Elsener  
Geschäftsführer TV und Radio