



IGEM, c/o Siri Fischer, Wildbachstr. 3, 8008 Zürich

Bundesamt für Kommunikation BAKOM  
Abteilung Medien  
Zukunftstrasse 44  
Postfach 252  
2051 Biel

**Per E-Mail an [rtvg@bakom.admin.ch](mailto:rtvg@bakom.admin.ch)**

Zürich, 19. Januar 2018

## **Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) 2018**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 30. Oktober 2017 haben Sie uns eingeladen, bis zum 16. Februar 2018 zur geplanten Änderung der RTVV Stellung zu nehmen. Gerne nehmen wir diese Gelegenheit mit dem vorliegenden Schreiben wahr.

Die Interessengemeinschaft Elektronische Medien (IGEM) ist ein schweizerischer Verein, der sich für vielfältige und liberale Möglichkeiten der kommerziellen Kommunikation in den elektronischen und interaktiven Medien einsetzt. Die IGEM vereinigt die Anbieter und Abnehmer von Werbezeiten in elektronischen Medien und im Internet. Mitglieder der IGEM umfassen sowohl konzessionierte und nicht konzessionierte TV- und Radio-Veranstalter, praktisch alle relevanten Mediaagenturen und die Vermarktungsfirmen von elektronischer und digitaler Werbung in TV, Radio, Kino, Teletext und Online, aber auch die für die Branche wichtigen Marktforschungsunternehmen und TV-Verbreiter.

Libérale Rahmenbedingungen für Werbung entspricht den Statuten der IGEM. Dementsprechend steht die IGEM auch der Einführung von zielgruppenspezifischer TV Werbung positiv gegenüber – nicht zuletzt auch deshalb, weil wir davon überzeugt sind, dass eine möglichst präzise auf den Konsumenten abgestimmte Werbung auch im Sinne von allen Beteiligten ist, zuvorderst auch im Sinne der Bevölkerung (die Relevanz von Werbung wird damit signifikant erhöht). Allerdings sind die regulatorischen Rahmenbedingungen so auszugestalten, dass alle im Schweizer Markt werbefinanzierten Veranstalter diese neue Möglichkeit in der Praxis auch nutzen können.

Diese Voraussetzung erfüllt das Revisionsvorhaben nicht. Das BAKOM müsste die TV Verbreiter dazu verpflichten, (i) TV Programme integral zu verbreiten und (ii) den TV Veranstaltern den diskriminierungsfreien Zugang zu jenen Daten und Schnittstellen zu ermöglichen, die für die Aussteuerung von zielgruppenspezifischer Werbung erforderlich sind.

Sofern diese Voraussetzungen nicht gegeben sind, wird die vorgeschlagene Ermöglichung zielgruppenspezifischer Werbung für konzessionierte Veranstalter entweder toter Buchstabe bleiben oder die Abhängigkeit der TV Veranstalter von den TV Verbreitern noch verstärken.



## **A) Flankierende Massnahmen erforderlich**

### **1. Schutz der Programmintegrität**

Die Forderung der TV Veranstalter nach Schutz der Programmintegrität bei der Verbreitung ist dem BAKOM seit langem bekannt (vgl. zuletzt das Schreiben der IGEM mit vier Anregungen zum Mediengesetz vom 4. September 2017 und das Schreiben der Interessengemeinschaft Radio und Fernsehen IRF im Namen aller TV Veranstalter betreffend Teilrevision der RTVV vom 31. März 2017). Die aktuelle Praxis in der Schweiz diskriminiert die TV Veranstalter in zweifacher Hinsicht: (i) die TV Verbreiter nutzen die Sendungen aus den werbefinanzierten linearen TV Programmen ohne Zustimmung der Veranstalter für VOD Angebote (sog. Catch-Up TV) und (ii) weigern sich die TV Verbreiter, Programme vollständig (d.h. unter Einbezug programmbegleitender Signale wie Hbb-TV) zu verbreiten.

Die TV-Verbreiter ermöglichen ihren Kunden, bei Catch-Up TV Werbung zu überspringen. Werbung ist aber ein unabdingbarer Teil des linearen (Free TV) Programms. Sie finanziert die redaktionellen Programme und trägt zum wirtschaftlichen Wettbewerb der Werbeauftraggeber bei. Durch die aktuelle (und weltweit einmalige) Praxis entgehen den Programmveranstaltern Werbeeinnahmen. 2017 dürfte die Einbusse aller in der Schweiz werbefinanzierten Sender gemäss Berechnungen der IRF auf der Basis der Zahlen von Mediapulse und Werbestatistik Schweiz erstmals die Grenze von CHF 100 Mio. und damit rund 12% der gesamten TV Werbeeinnahmen übersteigen. Diese Entwicklung ist auch für die Werbeauftraggeber problematisch. Für sie wird es immer schwieriger, über TV Werbung die erforderliche Reichweite beim Zielpublikum zu erreichen.

Überdies ist es den TV Sendern in der Schweiz verwehrt, wie in den Nachbarländern interaktive Angebote über Hbb-TV aufzubauen (und darüber zusätzliche Einnahmen zu generieren), weil die TV Verbreiter diese Angebote nicht mitverbreiten müssen. Die Kombination dieser Faktoren bedroht die Vielfalt der Mediengattung TV. Die Programmveranstalter sind immer weniger in der Lage, den Leistungsauftrag an das Medium Fernsehen im Sinne von Art. 93 II BV zu erfüllen.

### **2. Diskriminierungsfreier Zugang zu Daten und Schnittstellen**

Zur Aussteuerung zielgruppenspezifischer Werbung sind die TV Veranstalter auf die Mitwirkung der TV Verbreiter angewiesen. Sie benötigen den Zugang zu (anonymisierten) Nutzerdaten, welche die Segmentierung der Zuschauer überhaupt erst ermöglichen. Dieser Zugang ist über Schnittstellen bereitzustellen, die für alle Veranstalter offen und ohne Zusatzkosten nutzbar sein müssen. Ausserdem müssen die TV Verbreiter verpflichtet sein, zielgruppenspezifische Werbung an ihre Kunden auszuspielen. Auch dies erfolgt über Schnittstellen, die offen und ohne Zusatzkosten zugänglich sein müssen.

## **B) Verordnungskompetenz des Bundesrates vorhanden**

Das BAKOM hatte sich in seiner Antwort auf die Forderung der IRF zur Programmintegrität in seinem Schreiben vom 8. Mai 2017 auf den Standpunkt gestellt, die nicht-lineare Ausstrahlung von Programmen bzw. von einzelnen Sendungen sei nicht vom RTVG geregelt und bewege sich ausserhalb des Geltungsbereichs dieses Gesetzes. Das Thema der zeitversetzten Nutzung



von TV Programmen (Catch-Up TV) werde im Zusammenhang mit den Vorarbeiten für ein neues Gesetz über elektronische Medien geprüft.

Diese Auffassung teilen wir nicht. Zwar definiert das RTVG das TV Programm als lineare *«Folge von Sendungen, die kontinuierlich angeboten, zeitlich angesetzt und fernmeldetechnisch übertragen werden sowie für die Allgemeinheit bestimmt sind»* (Art. 2 lit. a RTVG). Genauso – nämlich linear - veranstalten und verbreiten die TV Veranstalter ihre Programme. Dabei müssen sie sich an detaillierte regulatorische Vorgaben halten (etwa bezüglich Werbung und Jugendschutz), die für keine andere Mediengattung gelten. Den nicht linearen Zugang zu den einzelnen Sendungen innerhalb der Programme ermöglichen nicht die Veranstalter, sondern die Verbreiter. Die Verbreiter nutzen für ihre nicht linearen Angebote die linearen Programme der Veranstalter. Regelungsgegenstand bleibt auch bei Auflagen zu Lasten der Verbreiter das gegenwärtig im RTVG regulierte lineare TV Programm. Daher ist gemäss unserer Auffassung die Verordnungskompetenz des Bundesrates gegeben.

Verbreitungsleistungen sind "chancengleich", "angemessen" und "nicht diskriminierend" anzubieten (Art. 51 Abs. 2 RTVG). Gestützt auf Art. 52 RTVG kann das BAKOM die fernmeldetechnische Übertragung von Programmen einschränken. Als einen der Gründe für solche Einschränkungen nennt diese Bestimmung die dauernde und schwerwiegende Verletzung von für die Schweiz verbindlichen völkerrechtlichen Vorschriften über Programmgestaltung, Werbung oder Sponsoring.

Die Praxis der TV-Verbreiter, TV-Programme nicht mehr integral als solche zu verbreiten, sondern diese in ihre einzelnen Bestandteile (Sendungen) aufzubrechen und Sendungen einzeln auf Abruf zugänglich zu machen, hat nicht nur die vorstehend beschriebenen negativen Auswirkungen auf den Werbemarkt und die Medienfreiheit. Diese Praxis hebt überdies Schutzmechanismen der Mediengattung TV aus, die beispielsweise dem Jugendschutz dienen. Programmveranstalter sind gehalten, jugendgefährdende Sendungen durch Ansetzung einer passenden Sendezeit so in ihr Programm einzuplanen, dass Jugendliche bestimmungsgemäss keinen Zugang dazu haben. Die TV Verbreiter unterlaufen diese Massnahmen, indem sie sämtliche Sendungen 24 Stunden am Tag zum Abruf bereitstellen, ohne auf deren Geeignetheit für Jugendliche Rücksicht zu nehmen.

Auch das Trennungsgebot zwischen redaktionellem Programm und Werbung sowie die Vorschriften über maximale Werbezeiten oder Programmunterbrechungen verlieren angesichts der Praxis der TV-Verbreiter ihre Bedeutung. Die Revision des RTVG bzw. dessen Umgestaltung in ein Mediengesetz dürfte mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Der wachsende Schaden für den Schweizer Werbemarkt und die Schweizer TV Veranstalter dürfte in dieser Zeit existenzbedrohende Ausmasse annehmen. Das BAKOM ist gestützt auf Art. 52 RTVG befugt und verpflichtet, dieser Praxis Einhaltung zu gebieten und die Integralität der TV-Programme im Sinne des RTVG zu schützen.

Gleichzeitig ist sicherzustellen, dass alle TV Veranstalter diskriminierungsfreien Zugang zu den für die Aussteuerung zielgruppenspezifischer Werbung erforderlichen Daten und Schnittstellen erhalten. Andernfalls ist abzusehen, dass die TV Verbreiter diesen Zugang nur TV Veranstaltern gewähren, die dafür entweder eine Vergütung bezahlen oder infolge einer Allianz zwischen Veranstaltern und Verbreitern einen bevorzugten Zugang erhalten. Ein solches Szenario gilt es zu vermeiden, weil es unweigerlich zu einer Diskriminierung aller anderen TV Veranstalter führen würde. Ausserdem würde es den Schweizer Werbemarkt insgesamt schwächen. Werbekunden wollen zielgruppenspezifische TV Werbung für alle Sender buchen können, um eine relevante Reichweite innerhalb ihrer Zielgruppe aufbauen zu können. Wird der TV Werbemarkt



fragmentiert, verliert er gegenüber anderen Werbegattungen (insbesondere Werbeformen auf den grossen globalen Online Plattformen) an Attraktivität.

Sofern das BAKOM nicht bereit ist, diesen **Anliegen der TV-Veranstalter auf Verordnungsstufe zum Durchbruch zu verhelfen**, beantragen wir, die Regulierung zielgruppenspezifischer Werbung im Rahmen des geplanten neuen Gesetzes über elektronische Medien aufzunehmen und die **initiierte Teilrevision der RTVV einzustellen**.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Freundliche Grüsse

IGEM

Stephan Küng  
Präsident

Siri Fischer  
Geschäftsführerin