

Bundesamt für Kommunikation  
Abteilung Medien  
Zukunftsstrasse 44  
Postfach 252  
2501 Biel

rtvg@bakom.admin.ch

Freiburg, 16. Februar 2018

## **Änderung der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV): Vernehmlassungsantwort**

Sehr geehrte Damen und Herren

**impresum**, der schweizerische Berufsverband der Journalistinnen und Journalisten, bedankt sich für die Gelegenheit, zur Revision der RTVV Stellung beziehen zu dürfen.

### **Zusammenfassung:**

Im Grundsatz bewertet **impresum** die vorgesehene Revision positiv, dies jedoch mit folgenden Einschränkungen:

Hinsichtlich der Vergabe eines **Leistungsauftrags an die SDA** begrüsst **impresum**, dass der „Service au Public“, den der Agenturjournalismus zugunsten der Öffentlichkeit leistet, auch eine Beteiligung der Öffentlichkeit an den Kosten nach sich ziehen kann. Allerdings ist durch Bedingungen sicherzustellen, dass öffentliches Geld auch ausschliesslich für öffentliches Interesse verwendet wird. Dies muss durch Auflagen und Bedingungen sichergestellt werden. Für den Fall, dass die SDA diese Auflagen und Bedingungen nicht zu erfüllen bereit ist, müsste der Leistungsauftrag auch an eine neu zu gründende, zusätzliche und komplementäre Agentur vergeben werden können.

Mit Blick auf die Regelungen zur **zielgruppenspezifischen Werbung** bei konzessionierten Anbietern ist **impresum** zwar der Auffassung, dass diese Einführung zeitgemäss ist. **impresum** hat aber grundsätzliche Bedenken. **impresum** legt daher nahe, dass vor der Einführung vertieft abgeklärt werde, wie der verfassungsrechtlich vorgegebenen Rücksichtnahme auf die privaten Medienunternehmen (Art. 93 Abs. 3 BV) mit Blick auf die zielgruppenspezifische Werbung gebührend Rechnung getragen werden kann. Weiter empfiehlt **impresum**, dass vor der Einführung vertiefte Abklärungen zum besonderen Gefährdungspotential zielgruppenspezifischer Werbung gemacht werden. **impresum**

empfiehlt sodann, die zielgruppenspezifische Werbung als besondere Werbeform eigens in der Verordnung geregelt wird, wie es etwa für die interaktive Werbung durch Art. 14 RTVV der Fall ist.

Hinsichtlich des **Angebots für Menschen mit Sinnesbehinderung** befürwortet **impressum** grundsätzlich die verstärkte Integration dieser Menschen in das Angebot konzessionierter Anbieter und der SRG, nimmt aber mangels vertiefter Kenntnisse der Bedürfnisse dieser Bevölkerungsteile nicht im Detail dazu Stellung.

Hinsichtlich der Revisionsvorschläge zu Abgabenüberschüssen nimmt **impressum** nicht Stellung.

### **Im Detail zur Leistungsvereinbarung mit der SDA:**

**impressum** betrachtet den flächendeckenden, mehrsprachigen und unabhängigen Agenturjournalismus als Dienst an der Öffentlichkeit: Service au Public. Zur Zeit ist die SDA die einzige Schweizer Nachrichtenagentur mit dem umfassenden Anspruch, alle für die Öffentlichkeit relevanten Themen abzudecken. Und es steht ausser Zweifel, dass die SDA einen ausserordentlich wichtigen Beitrag zur flächendeckenden Grundversorgung an Information auf allen in der kleinräumigen Schweiz wichtigen Ebenen leistet, sei es lokal, kantonal, national oder international. Das gilt für alle Mediengattungen, insbesondere aber auch für die Newssites der SRG oder konzessionierter elektronischer Medien. Diese Aussagen werden durch eine neue Untersuchung des fög vom 2. Februar 2018 belegt.<sup>1</sup>

Ausgehend vom erwiesenen Dienst an der Öffentlichkeit betrachtet **impressum** es als kohärent, wenn sich die Öffentlichkeit auch an den Produktionskosten beteiligt, dies insbesondere, wenn der wirtschaftliche Druck auf die Medien und daher auch auf den Agenturjournalismus wächst. Es muss dabei allerdings durch strukturelle Massnahmen gesichert sein, dass die redaktionelle Unabhängigkeit gewährleistet ist.

Grundsätzlich empfiehlt **impressum** daher, die Förderung des Agenturjournalismus zusammen mit einer allgemeinen Medienförderung staatsunabhängig zu institutionalisieren. Für die Implementierung verweist **impressum** auf die Empfehlungen der EMEK für eine staatsunabhängige Institution zur Medienförderung.<sup>2</sup> Insofern sollte eine Regelung via das RTVV als Übergangslösung wegen der aktuellen Dringlichkeit betrachtet werden, bevor eine erweiterte Medienförderung auf eine formellgesetzliche Basis gestellt werden kann.

Aufgrund aktueller Ereignisse ist aber davon auszugehen, dass für die Förderung des Agenturjournalismus eine grosse Dringlichkeit besteht. Der Abbau von 35,6 Vollzeitstellen von 150 redaktionellen Arbeitsplätzen bei der SDA, der anfangs 2018 angekündigt wurde, zeugt davon, dass der Agenturjournalismus ohne rasche Stützung akut gefährdet ist.

Am vorliegenden Entwurf fällt weiter auf, dass für die Leistungsvereinbarung nur die Schweizerische Depeschagentur AG SDA in Frage kommt. Es ist an sich systemwidrig, einen allgemein-abstrakten Erlass auf eine bestimmte, private Firma zu beschränken. Zweitens ist gar nicht klar, ob die SDA eine Leistungsvereinbarung mit Auflagen überhaupt annehmen würde, da sie frei ist, diese abzulehnen. Daher muss der Entwurf so formuliert sein, dass auch eine andere oder mehrere sich ergänzende Agenturen als Vertragsnehmer in Frage kommen.

---

<sup>1</sup> : Daniel Vogler, Andrea Häuptli, Die Bedeutung von Nachrichtenagenturen für Schweizer Medien, Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft, ein assoziiertes Institut der Universität Zürich, 2. Februar 2018. Abrufbar: <https://www.foeg.uzh.ch/de/analyse/alleanalysen/Die-Bedeutung-von-Nachrichtenagenturen-f%C3%BCr-Schweizer-Medien.html>

<sup>2</sup> Eidgenössische Medienkommission EMEK, Medienförderung: Standortbestimmung und Empfehlungen für die Zukunft, Biel, 7. August 2014, S. 21 f. Abrufbar: <https://www.emek.admin.ch/de/themen/medienfoerderung/>

Weiter ist durch Auflagen sicherzustellen, dass der Vertragsnehmer die journalistische Unabhängigkeit und Berufsethik, die damit zusammenhängenden Arbeitsbedingungen sowie die Sprachensolidarität gewährleistet.

**impressum** empfiehlt daher, die Stütze des Agenturjournalismus durch Leistungsvereinbarung in der Verordnung zu belassen, und sie wie folgt zu ergänzen:

Art. 44a Leistungsvereinbarungen mit ~~der Schweizerischen Depeschenagentur~~ AG Nachrichtenagenturen  
(Art. 68a Abs. 1 Bst. b RTVG)

1 Das UVEK kann mit ~~der Schweizerischen Depeschenagentur~~ AG (SDA) einer oder mehreren Nachrichtenagenturen eine Leistungsvereinbarung abschliessen.

2 ~~In der~~ Durch Leistungsvereinbarungen wird insbesondere geregelt, in welcher Form die Bedürfnisse der Veranstalter nach Absatz 1 zu berücksichtigen sind.

3 Durch die Leistungsvereinbarung wird sichergestellt, dass alle Landessprachen und Regionen gleichwertig mit Agenturjournalismus versorgt werden, und dass der Vertragsnehmer genügend journalistisches Personal mit angemessenen Arbeitsbedingungen beschäftigt, das den bewährten Regeln journalistischer Berufsethik verpflichtet ist. Ebenso müssen die Unabhängigkeit der Redaktion und der einzelnen Journalistinnen und Journalisten garantiert sein und bedarfsgerechte Qualitätssicherungsmassnahmen gewährleistet werden.

4 Durch die Leistungsvereinbarung werden ausschliesslich nicht-gewinnorientierte Tätigkeitsbereiche finanziert. Wird die Leistungsvereinbarung länger als drei Jahre mit der selben Agentur abgeschlossen, so muss diese in einer nicht-gewinnorientierten Rechtsform organisiert ist.

5 Für die Unterstützung Finanzierung wird die Radio- und Fernsehgebühr nach Artikel 68a Absatz 1 Buchstabe b RTVG verwendet.

### **Im Detail zur zielgruppenspezifischen Werbung:**

Zwar erachtet **impressum** die Einführung zielgruppenspezifischer Werbung bei der SRG als zeitgemäss, soweit der verfassungsrechtlich vorgeschriebenen Rücksichtnahme auf die privaten Medienunternehmen gebührend Rechnung getragen wird und verfassungsrechtlich- und gesetzliche Schranken beachtet werden, wie insbesondere der Persönlichkeits- und Datenschutz.

Der Revisionsentwurf führt im Bereich konzessionierter Anbieter die neue Werbeform der zielgruppenspezifischen Werbung ein. Allerdings fällt auf, dass diese Bestimmungen in bestehende Artikel eingefügt werden, so in Art. 18 RTVV, der unter dem Titel „Einfügung der Werbung“ im Wesentlichen regelt, wann und in welcher Dauer Werbeblöcke vor, während oder nach welcher Art von Sendungen ausgestrahlt werden dürfen. Dieser Artikel bezieht sich aber auf herkömmliche Werbespots, die nicht zielgruppenspezifisch sind. Als weiteres Beispiel regelt auch Art. 22 RTVV „zusätzliche Werbe- und Sponsoringbeschränkungen in den Programmen der SRG“ bisher nur für herkömmliche Werbeformen.

Mit der Einführung einiger neuer Absätze in den erwähnten und weiteren Verordnungsartikeln wird jedoch der Tragweite der Einführung zielgruppenspezifischer Werbung kaum genügend Rechnung getragen.

Zunächst ist zielgruppenspezifische Werbung ein relativ neues Feld, auf dem sich die SRG, konzessionierte Anbieter, nicht konzessionierte Anbieter sowie andere private Medienanbieter konkurrieren. Es wird aus dem erläuternden Bericht zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) nicht ersichtlich, *inwieweit* die wirtschaftliche Aktivität privater Medienanbieter durch die zielgruppenspezifische Werbung der SRG und der konzessionierten Anbieter tangiert wird. Klar wird nur, *dass* sie tangiert wird, indem aus diesem Grund die SRG besonderen Beschränkungen unterworfen wird (Zielgruppe nicht ausschliesslich geographisch

definiert, vorgeschlagener Art. 22 Abs. 1ter RTVV). Ob diese Einschränkung allerdings ausreicht, um die privatwirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeit der privaten Anbieter nicht übermässig einzuschränken, ist dem erläuternden Bericht nicht zu entnehmen. Das ist insofern bedauerlich, als dass das Gebot zur Rücksichtnahme auf private Anbieter Verfassungsrang hat (Art. 93 Abs. 3 BV).

Ebenso ist dem erläuternden Bericht nicht zu entnehmen, ob und wie sich die Einführung zielgruppenspezifischer Werbung auf die Programmgestaltung bei der SRG auswirken kann. Die Platzierung von Werbung birgt in allen Medien die Gefahr, dass redaktionelle Inhalte bzw. Programminhalte so beeinflusst werden, dass sie ein für Werbetreibende attraktives Umfeld ergeben. Bei gebührenfinanzierten Medien ist dieser Umstand besonders zu berücksichtigen. Daher wäre vor ihrer Einführung vertieft abzuklären, wie vermieden werden kann, dass die Möglichkeit zielgruppenspezifischer Werbung die Programmgestaltung bei der SRG und bei anderen konzessionierten Anbietern beeinflusst.

Weiter scheint ungeklärt, ob die vorgeschlagenen Einschränkungen zielgruppenspezifischer Werbung ausreichen, um ihr Gefährdungspotential einzugrenzen. Diese Werbeadressierung ist für Werbetreibende und damit auch für Werbepattformanbieter besonders attraktiv, weil sie das Publikum direkter anspricht und damit auch ein erhöhtes Potential hat, die Aufmerksamkeit der Zuschauerin, des Zuschauers zu erregen. Diese Eigenschaft steigert nicht nur die erwünschte wirtschaftliche Wirksamkeit der Werbung, sondern es steigert ebenso das Potential von Werbung, das Zielpublikum zu gefährden. Die im RTVG und RTVV bereits enthaltenen Werbebeschränkungen dienen dazu, dieses Gefährdungspotential einzugrenzen, sind aber bisher auf herkömmliche Werbung ausgerichtet. Für diesen Punkt wären darum vertiefte Abklärungen nötig und den Vernehmlassungsantworten spezialisierter öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen müsste besonderes Gewicht beizumessen werden.

Weiter ist denkbar, dass zielgruppenspezifische Werbung auch Schutzgüter von Einzelpersonen und von der Allgemeinheit gefährdet, die im Zusammenhang mit herkömmlicher Werbung nicht gefährdet waren. Zu denken wäre etwa an den Persönlichkeitsschutz und dabei insbesondere an den Datenschutz. Hier fehlen im Entwurf zur Revision zum Beispiel Bestimmungen, wie das Publikum auf gesammelte Benutzerdaten aufmerksam gemacht wird, und wie Einzelpersonen sowohl das Datensammeln als auch die zielgruppenspezifische Werbung für sich selbst auf benutzerfreundlichem Weg ausschliessen können. Auch für diesen Punkt würde **impressum** vertiefte Abklärungen nahelegen und auf die Stellungnahmen spezialisierter öffentlicher und zivilgesellschaftlicher Organisationen hinweisen.

**Bevor die zielgruppenspezifische Werbung bei konzessionierten Programmanbietern eingeführt wird, sollte darum vertieft abgeklärt werden, ob der verfassungsmässige Schutz privater Medien ausreichend gewährleistet ist, ob besondere oder erweiterte schützende Werbebeschränkungen und neue Schutzbestimmungen notwendig sind und wie verhindert werden kann, dass die Programmgestaltung beeinflusst wird.**

Hinsichtlich der Verordnungssystematik plädiert **impressum** dafür, dass solche Grundsätze und Schranken zielgruppenspezifischer Werbung in einem gesonderten Artikel geregelt werden, wie dies etwa für „interaktive Werbung“ in Art. 14 RTVV der Fall ist. Ergänzend dazu ist es richtig, dass die übrigen Artikel des RTVV durch Regeln für zielgruppenspezifische Werbung ergänzt werden, wie dies im vorgeschlagenen Text zur RTVV-Revision vorgesehen ist.

**impressum** ist der Auffassung, dass für die Einführung von zielgruppenspezifischer Werbung bei konzessionierten Anbietern keine unmittelbare Dringlichkeit besteht und das RTVV nach den von **impressum** vorgeschlagenen Abklärungen erneut einer Revision unterzogen werden kann. **impressum** stützt diese Einschätzung u. a. auf die publizierten Zahlen der SRG. Diese erzielte im Jahr 2016 230,5 Millionen Franken Ertrag aus TV-Werbung. Es wird aus dem erläuternden Bericht zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) nicht

ersichtlich, dass diese Einnahmen unmittelbar gefährdet sind oder substantiell erhöht werden müssen.

impressum dankt für die Berücksichtigung dieser Empfehlungen.

Mit freundlichen Grüßen,

impressum  
Die Schweizer Journalistinnen

Urs Thalmann, Geschäftsführer

