



Bundesamt für Kommunikation
Abteilung Medien
Zukunftstrasse 44
Postfach 252
2501 Biel

Zürich, 13.02.2018

Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Als Branchenverband der privaten schweizerischen Medienunternehmen beteiligen wir uns gerne an der oben genannten Vernehmlassung. Zusammen mit den beiden Schwesterverbänden MÉDIAS SUISSES und STAMPA SVIZZERA setzt sich der VSM für die Wahrung der Interessen der privaten Medienunternehmen in der Schweiz ein.

Wir bedanken uns für die Möglichkeit zur Stellungnahme im Rahmen der Vernehmlassung zur beabsichtigten Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV). Der VSM heisst den Vorschlag des Bundesrates zur Revision der RTVV nur sehr fragmentarisch gut, insbesondere die Zulassung von zielgruppenspezifischer Werbung in Programmen der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten lehnen wir ab.

1. Executive Summary

Der VSM ist der Auffassung, dass der SRG die zielgruppenspezifische Werbung nicht erlaubt werden soll, da dies aus folgenden Gründen nicht mit dem Service-Public-Auftrag des öffentlich-rechtlichen Rundfunks vereinbar ist:

- Die Auswirkungen auf die privaten Medien sind zu gross. Dadurch würden die privaten Medien im Werbemarkt stark konkurrenziert. Die SRG entzöge ihnen viel Geld, was diese dringend für die Refinanzierung des Journalismus benötigen. Targeted-Advertising auf Kanälen der SRG würde den verfassungsmässigen Grundsatz der Rücksichtnahme gegenüber den Privaten verletzen.
- Eine weitere Stärkung der SRG und Schwächung der Privaten gefährdet die Medienvielfalt, die für die Meinungsbildung elementar ist und ein Fundament unserer Demokratie bildet.

- Die berechtigten Datenschutzinteressen der Konsumenten, die über ihre Abgaben die SRG mitfinanzieren, finden keinerlei Berücksichtigung.
- Es kann nicht Aufgabe des Service Public sein, individualisierte Werbebotschaften an die Einwohnerinnen und Einwohner dieses Landes zu richten.

Der VSM fordert daher, dass auf zielgruppenspezifische Werbung auf den SRG-Kanälen verzichtet werden soll. Im Sinne einer minimalen Anpassung des vorliegenden Entwurfs der RTVV sollte wenigstens auf jegliche Form von regionalem Targeting verzichtet werden.

2. Keine Zulassung der zielgruppenspezifischen Werbung für die SRG

2.1 Geografische Zielgruppendefinition

Art. 22 Abs. 1^{ter} RTVV würde sich nur an die SRG richten. Die konkrete Formulierung, dass Zielgruppenwerbung „nicht ausschliesslich geografisch definiert sein“ dürfe, ist durchlässig und lässt viel Raum für Interpretation. Überdies ist das Vertrauen der privaten Verleger erschüttert, da der Bund in diversen Erklärungen stets versichert hat, regionales Targeting auf SRG-Kanälen sei kein Thema. Nun wird es doch durch die Hintertür eingeführt. Ein effektiver Schutz privater regionaler Rundfunkanstalten und der Presse würde im Sinne eines Minimalstandards der SRG wenigstens geografische zielgruppenspezifische Werbung gänzlich verbieten.

Die vorliegende Formulierung ist so löchrig wie ein Emmentaler und würde geografisches Targeting in Verbindung mit einem weiteren Kriterium zulassen. Die Kombination des Kriteriums Fussball und Grossraum St. Gallen wäre beispielsweise zulässig. Dies hätte zur Folge, dass der Fanshop des FC St. Gallen auch auf den Sendern der SRG die St.-Galler-Fans – und nur diese – mit Werbung erreichen könnte. Eine Möglichkeit, die vorher nur private Medienanbieter mit ihren zielgruppengerichteten Medien hatten. Durch die Zulassung der zielgruppengerichteten Werbung bei der SRG würden die privaten Anbieter somit von der SRG im Werbemarkt noch weitergehend konkurrenziert. Und dies in einer Zeit, in der die privaten Medienanbieter bereits mit massiven Werberückgängen zu kämpfen haben.

Fest steht, dass diese Vorlage für die privaten Medienunternehmen, von denen einer der Trümpfe im Werbemarkt die lokale Verankerung und die damit verbundene spezifische Werbung ist, verlieren würde. Die Vorlage hätte massive Folgen zulasten der privaten Medienunternehmungen.

2.2 Zielgruppenspezifische Werbung im Konflikt mit Konsumentenrechten

Die Vorlage hätte auch erhebliche Auswirkungen auf die Konsumenten und verursacht Probleme betreffend den Datenschutz. Damit ein Targeting überhaupt möglich ist, müssen die Konsumgewohnheiten der Zuschauer überwacht, verfolgt und von ihnen Profile erstellt werden. Damit eine solche umfassende Datenerfassung überhaupt zulässig ist, müsste den Zuschauern die Möglichkeit eines

Opting-outs eingeräumt werden. Ob dies im linearen Programm überhaupt möglich ist, scheint fraglich. Jedenfalls kann vom Durchschnittszuschauer nicht erwartet werden, dass er sich durch diverse Applikationen auf seinem TV-Gerät kämpft, um sich der spezifischen Werbeverfolgung zu entledigen. Faktisch ist also ein verhältnismässiges Opting-out durch eine einfache Erklärung nicht möglich. Das Datenschutzgesetz schreibt aber vor, dass der Betroffene seine Einwilligung jederzeit auf zumutbare Weise widerrufen können muss. Das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Schweizer Bevölkerung würde auf den öffentlich-rechtlichen Kanälen erheblich beschnitten und die Praxis würde somit eine Persönlichkeitsverletzung im Sinne von Art. 12 des Datenschutzgesetzes darstellen. Leider werden im erläuternden Bericht die Interessen der Konsumenten in keiner Weise beleuchtet.

Wenn die privilegierte Stellung der SRG mit ihrer besonderen Leistung gegenüber der Öffentlichkeit begründet wird, die sie zugunsten von Demokratie und gesellschaftlichem Zusammenhalt erbringt, dann ist von zentraler Bedeutung, dass ihre Inhalte die gesamte Bevölkerung erreichen. Eine Personalisierung von Inhalten – ob im redaktionellen oder kommerziellen Teil der SRG-Programme – würde die Tendenzen einer verstärkten Fragmentierung des Publikums fördern und dem Service-Public-Grundsatz zuwiderlaufen. Die Regelung ist daher auch aus dieser Sicht abzulehnen. Gerade das Gegenteil wäre erwünscht: Die SRG sollte ihre Anstrengungen stärker darauf ausrichten, ein Gegengewicht zu den von Social Media ausgehenden Fragmentierungstendenzen zu bilden.

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. Der Zuschauer von öffentlich-rechtlichen Fernsehprogrammen muss sich bestimmt keine systematisch personenbezogene Werbung gefallen lassen. In Deutschland und Frankreich ist u.a. wegen des Konsumentenschutzes das Werben nach 20 Uhr auf den öffentlich-rechtlichen Sendern gänzlich untersagt, während man mit dieser Vorlage in der Schweiz den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ohne Not noch weiter kommerzialisieren würde.

2.3 Keine Einflussnahme auf das laufende Meldeverfahren Admeira

Der Verdacht, dass mit der Einführung der zielgruppenspezifischen Werbung Fakten für die fragliche Werbeallianz Admeira der SRG, Swisscom und Ringier geschaffen werden sollen, bevor ihr Bestand rechtskräftig geprüft wurde, lässt sich nicht von der Hand weisen. In der laufenden Streitigkeit, die derzeit vor dem Bundesgericht pendent ist, geht es unter anderem darum, ob die Beteiligung der SRG an Admeira – als in der Konzession nicht festgelegte Tätigkeit – die Stellung und die Aufgaben anderer schweizerischer Medienunternehmen beeinträchtigen könnte und ob das UVEK seiner Prüfungspflicht gemäss Art. 29 Abs. 2 RTVG rechtsgenügend nachgekommen ist. Die Einführung einer gesetzlichen Grundlage für zielgruppenspezifische Werbung in der RTVV darf nicht dazu führen, dass die Meldepflicht der SRG gemäss Art. 29 RTVG für zielgruppengerichtete Werbung im Rahmen ihrer Beteiligung an Admeira unterlaufen wird. Damit würde zielgruppengerichtete Werbung und damit der zentrale Zweck von Admeira von einer Prüfung im Rahmen des Meldeverfahrens mit rechtsstaatlichen Verfahrensgrundsätzen ausgeklammert.

2.4 Im Widerspruch mit dem Online-Werbeverbot

Der SRG ist es verboten, auf ihren digitalen Kanälen Werbung zu schalten; dies hält die Konzession fest. Schliesslich sollen private Medien vor staatlicher Konkurrenz geschützt werden. Unbestrittenermassen fusst aber zielgruppenspezifische Werbung auf Onlinetechnologie. Ferner würde der Grundsatz der Programmintegrität, der im linearen Fernsehen gilt, durchbrochen. Daher ist Targeted-Advertising dem Online-Bereich zuzuordnen. Die Zulassung von zielgruppenspezifischer Werbung für die SRG würde also auch den Grundsatz des Online-Werbeverbots verletzen. Mindestens müsste in der Verordnung der Begriff der zielgruppenspezifischen Werbung definiert werden, wobei eine klare Abgrenzung zur Online-Werbung festzulegen wäre.

2.5 Wenn schon, dann wäre eine RTVG-Revision erforderlich

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 dargelegt, hat zielgruppenspezifische Werbung bei der SRG sehr starke Auswirkungen auf den Werbemarkt und damit direkt auf die privaten Medien sowie auf die Daten von Konsumentinnen und Konsumenten. Vor diesem Hintergrund kann die Einführung zielgruppenspezifischer Werbung nicht auf dem Verordnungsweg erfolgen. Es müsste dies – wenn schon – auf dem Wege des formellen Gesetzes erfolgen. Eine entsprechende Revision wäre demokratisch legitimiert und nicht einfach durch die Verwaltung implementiert.

2.6 Zeitliche Beschränkungen der zielgruppenspezifischen Werbung

Der vorgeschlagene Artikel 22 Abs. 2 RTVV enthält zum Schutz der übrigen Medien eine zeitliche Beschränkung der zielgruppenspezifischen Werbung in den Programmen der SRG. Dies ist zwar im Grundsatz zu begrüssen. Indessen ist der VSM, wie bereits erwähnt, der Auffassung, dass die SRG generell von dieser Werbeform ausgeschlossen werden sollte und diese im Übrigen – wenn überhaupt – in einem formellen Gesetz zu regeln wäre. Ferner enthält Art. 22 Abs. 2 RTVV in der vorgeschlagenen Form den Begriff der "längerdauernden Werbeformen". Diese Umschreibung ist aber in keinem Erlass definiert. Es ist unklar, was damit gemeint ist.

2.7 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. Wird die Obergrenze überschritten, so könnte die SRG verpflichtet werden, einen Teil der übersteigenden Einnahmen zugunsten der elektronischen Medien zu verwenden. Es ist aber völlig unklar, was unter dem Begriff "elektronische Medien" zu verstehen ist. Bedeutet dies, dass die SRG Projekte nach eigenem Gutdünken finanziell unterstützen

kann? Sollte die SRG auf die Verteilung der Gelder Einfluss nehmen können, würde dies unerwünschte Abhängigkeiten schaffen.

Aber selbst wenn das BAKOM über die Verteilung eines Überschusses bestimmen würde, ist eine Regelung ohne zeitliche Beschränkung nicht tragbar, da sich das Werbeinventar der SRG so exponentiell vergrössern würde und die Folgen für die privaten Medien nicht abschätzbar und auf jeden Fall sehr negativ wären. Es stellt sich auch die grundsätzliche Frage, ob die SRG mit der zielgruppenspezifischen Werbung überhaupt mehr Gelder generieren könnte, sicher ist aber, dass die Privaten mit erheblichen Einbussen rechnen müssten, bei extensivem Targeted-Advertising durch die SRG.

3. Anmerkungen zu weiteren Bestimmungen der Revision

3.1 Jugendschutz

Der vorgeschlagene Art. 18 Abs. 2^{bis} RTVV sieht vor, dass 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.

Diese Legislation ist inkonsequent. Entweder ist die Bewerbung Minderjähriger so schädlich, dass sie gänzlich zu verbieten ist oder sie ist grundsätzlich geboten. Es ist daher zu überlegen, ob in den Programmen der SRG nicht generell die Werbung, die sich an Minderjährige richtet, vor, während und nach Sendungen für Kinder und Jugendliche untersagt werden sollte. Eine solche Beschränkung wäre in Art. 22 RTVV aufzunehmen.

3.2 Leistungsvereinbarung SDA

Mit dem vorgeschlagenen Art. 44a 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 der VSM grundsätzlich eine Unterstützung der SDA befürwortet, hat er doch erhebliche Zweifel, ob die genannte Bestimmung eine hinreichende Rechtsgrundlage für die finanzielle Unterstützung ist.

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 verunglückt.

Zusammenfassend lehnt der VSM die geplante Revision grösstenteils ab. Die Anliegen sind denn auch nicht so dringlich, als dass sie sofort auf dem Verordnungsweg umzusetzen wären, aber so wichtig, dass sie – wenn schon – in einem Gesetz durch das Parlament geregelt werden müssten. Vorerst sind wichtigere Grundsatzentscheide des Volkes und des Parlamentes abzuwarten. Daher ist der VSM der dezidierten Ansicht, dass diese Revision nicht weiterverfolgt werden sollte.

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

Mit freundlichen Grüssen



Dr. Pietro Supino
Präsident



Andreas Häuptli
Geschäftsführer