



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössische Medienkommission EMEK
Commission fédérale des médias COFEM
Commissione federale dei media COFEM

2501 Biel/Bienne, BAKOM

An

Bundesamt für Kommunikation
Abteilung Medien
Zukunftstrasse 44
Postfach 252
2501 Biel
rtvg@bakom.admin.ch

Biel/Bienne, 12. Februar 2018

Stellungnahme der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK) zur Revision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)

Sehr geehrte Damen und Herren

Die EMEK unterstützt die ausdrückliche Grundlage für die Förderung qualifizierter Agenturleistungen, hat hingegen grundsätzliche Bedenken zur zielgruppenspezifischen Werbung durch Service-public-Anbieter. Die weiteren Änderungen kann die EMEK bedenkenlos unterstützen.

Zur Werberegulung erinnert die EMEK an ihre in der Ämterkonsultation geäusserte mehrheitliche Meinung, dass die SRG auf zielgruppenspezifische Werbeformen verzichten sollte. Uns ist indessen bewusst, dass sich eine zumindest teilweise Öffnung langfristig aufdrängen kann, sobald traditionelle Werbeformen ihre Ziele gänzlich verfehlen und von den Werbetreibenden vermieden werden sollten. Dies kann aber auch so entstehen, dass die Zuschauer solche Werbung nur noch als störend empfinden oder systematisch umgehen und überspringen. Aus diesem Gründen verschliesst sich die EMEK der im Entwurf formulierten Ausgestaltung nicht. Wir regen an zu prüfen, inwiefern anstelle des teilweisen Verbots zielgruppenspezifischer Werbeformen eine Deckelung mit Umverteilung des Überschusses und/oder die Pflicht treten könnten, anonyme Nutzungsdaten aus solchen Werbeformen mit anderen Anbieterinnen nicht diskriminierend zu teilen. Zudem ist die Formulierung anzupassen, damit nicht nur „ausschliesslich“ geografische Kriterien untersagt sind: Dies würde ja erlauben, ein anderes Kriterium hinzuzufügen und so das Verbot zu umgehen. Das geografische Kriterium sollte an sich verboten sein. Alternativ könnte untersagt sein, dass eine Werbung „schwergewichtig“ nach geografischen Kriterien zielgruppenspezifisch ausgeliefert wird.

Das Gemeinschaftsunternehmen Admeira und der Zusammenschluss der SDA und Keystone haben das Gegenüber der entworfenen Regulierungs- bzw. Fördermassnahmen verändert. Die EMEK vertraut darauf,

Eidgenössische Medienkommission EMEK
c/o Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Zukunftstrasse 44, 2501 Biel/Bienne
Tel. +41 32 327 5755, Fax +41 32 327 5533
martina.leonarz@bakom.admin.ch
www.emek.admin.ch

dass der Bundesrat zu beiden Themen die Besonderheiten wie auch die aktuellen Gegebenheiten berücksichtigen wird, ohne die zu wählenden Massnahmen vom Tagesgeschehen abhängig zu machen.

Ausgangslage sowie Bezug zu den Positionen der EMEK

Die zu kommentierende Teilrevision der RTVV umfasst die folgenden Gegenstände:

1. Zielgruppenspezifische Werbung
2. Angebot für Menschen mit Sinnesbehinderung
3. Abgabenüberschüsse
4. Unterstützung der SDA

Die EMEK hat dazu sich bereits früher – unabhängig von der RTVV-Revision – mit zwei dieser Gegenstände befasst:

Zu Punkt 1, der zielgruppenspezifischen Werbung, liegt bislang keine explizite Stellungnahme der EMEK vor. In ihrem Papier "Service-public-Medien in der Schweiz" vom 11. Dezember 2015 hat die EMEK festgestellt, dass die Werbung beim zeitversetzten Fernsehen häufig übersprungen (Seite 15) und zunehmend von den Inhalten entkoppelt wird (Seite 21). Generell hat sich die Kommission mit der Verlagerung der Werbeformen weg von den linearen Programmen befasst. Eine Minderheit der EMEK erwog die Alternative eines dualen Systems, in dem Service-public-Angebote ausschliesslich werbefrei zu gestalten wären. In diesem Modell würde sich das Problem zielgruppenspezifischer Werbung gar nicht stellen. Namentlich die SRG liefe von vornherein nicht Gefahr, in der Datennutzung oder bei der Kommerzialisierung von Nutzungsdaten zu weit zu gehen (Seite 26). Zum Verhältnis Werbung-Abgaben haben mehrere Mitglieder der EMEK wiederholt die Meinung geäussert, dass der Werbeanteil der SRG nicht steigen soll. Die Finanzierung der SRG solle möglichst wenig Anreize für eine kommerziell ausgerichtete Programmgestaltung schaffen. Dementsprechend hat die EMEK in der Anhörung vom September 2017 die mehrheitliche Meinung geäussert, dass dem nationalen Service-public-Anbieter keine Zielgruppenwerbung ermöglicht werden soll, weil der Auftrag der SRG nicht die Optimierung von Werbung sein solle. Ein Service-public-Anbieter solle zudem nicht private Daten von Einwohnerinnen und Einwohnern benutzen, um ihnen kommerzielle Botschaften zuzustellen. Falls dies aber als notwendig angesehen wird, dann ist die unter Art. 22 beschriebene Variante zu bevorzugen, die Geld für Medienförderung generieren würde.

Zu Punkt 4, der Förderung der SDA, hat die EMEK im Bericht „Medienförderung: Standortbestimmung und Empfehlungen für die Zukunft“ von 2014 die Zusammenarbeit des Bundes mit der SDA beschrieben (Seite 16). Sie hat auf die Leistung der Agentur hingewiesen, welche den publizistischen Medien Rohstoff anbietet, ohne welchen eine Redaktion kaum arbeiten kann. Die kleinen geografischen Märkte der Schweiz hätten die Schweizerische Depeschagentur (SDA) in eine Sonderstellung gerückt als die einzige nationale Nachrichtenagentur für die ganze Schweiz mit Angeboten in den drei Landessprachen Deutsch, Französisch und Italienisch und der umfassenden Abdeckung von Politik, Wirtschaft, Gesellschaft, Kultur und Sport. Als kurzfristige Massnahme sei daher eine finanzielle Unterstützung der SDA unter dem Titel der Sprachverständigung denkbar. Mit einer Unterstützung könne die Agentur den Kunden ihr breites Angebot trotz sinkender Einnahmen günstiger anbieten. Im Fall einer dauerhaften Finanzierung sei die Struktur und die Governance der SDA zu überprüfen.

Auf Basis dieser Ausgangslage und in Übereinstimmung mit früheren Aussagen äussern wir uns nachfolgend zu den einzelnen Revisionspunkten.

1 Zielgruppenspezifische Werbung

Die EMEK bestätigt ihre Auffassung, dass für abgabenfinanzierte Anbieter ein höherer Standard des Daten- und Persönlichkeitsschutzes gelten soll. Entsprechend sollte die SRG auf zielgruppenspezifische

Werbung ganz oder weitestgehend verzichten. Dass dies auch die Beteiligung der SRG an Admeira infrage stellt, ist hinzunehmen.

Den Bedenken gegen ein Verbot verschliessen wir uns indessen nicht. Wir erkennen einen möglichen Wettbewerbsnachteil der SRG im bereits rückläufigen TV-Werbemarkt, eine fragliche ökonomische Effizienz von Werbeverböten an sich und das Risiko, mit einer Ausweitung der Regulierung sowie aufgrund von weiteren Abgrenzungsschwierigkeiten unverhältnismässige Aufsichtstätigkeiten auszulösen. In jedem Fall ist der vorgeschlagene Artikel anzupassen, damit nicht nur „ausschliesslich“ geografische Kriterien untersagt sind: Dies würde ja erlauben, ein anderes Kriterium hinzuzufügen und so das Verbot zu umgehen. Das geografische Kriterium sollte an sich verboten sein. Alternativ könnte untersagt sein, dass eine Werbung „schwergewichtig“ nach geografischen Kriterien zielgruppenspezifisch ausgeliefert wird. Mit letzterem Vorschlag würde allerdings eine schwer überprüfbare Regel eingeführt, die je nach Zahl und Gewichtung der Targeting-Kriterien deutlich mehr Werbemöglichkeiten zulässt als ein generelles Verbot des geografischen Targetings.

Aufgrund unserer grundsätzlichen Bedenken drängt es sich auf, die Alternative Deckelung näher zu prüfen. Eine weitere Möglichkeit wäre die gesetzlich vorgeschriebene Zugänglichkeit der (anonymen) Nutzungsdaten abgabenfinanzierter Anbieterinnen. Dies im Bewusstsein, dass sich ein solcher Schritt für die SRG mit der aktuellen Struktur des Gemeinschaftsunternehmens Admeira kaum – oder nur mit Einschränkungen – vertragen würde.

Die EMEK bezweifelt, dass der Schutz von Kindern und Jugendlichen in besonderem Mass für ein Verbot von zielgruppenspezifischer Werbung sprechen soll. Auch hier bestehen praktische Abgrenzungsprobleme.

Die EMEK kann sich die Variante Obergrenze/Deckelung des Werbeumsatzes der SRG vorstellen, und unterstützt auch die Differenzierung der Zulässigkeit nach dem Kriterium des Targetings (insb. geografische Kriterien).

Insgesamt hält die EMEK den Entwurf für akzeptabel, mit den grundsätzlichen Bedenken betreffend zielgruppenspezifische Werbung, und begrüsst ausdrücklich die Prüfung der Variante „Deckelung“ und die Anpassung der gewählten Formulierung.

2 Leistungsvereinbarung mit der Schweizerischen Depeschenagentur (SDA)

Wir begrüssen die finanzielle Unterstützung der SDA unter den folgenden Prämissen:

- Das Radio- und TV-Recht ist die bessere gesetzliche Grundlage als Art. 18a des Sprachengesetzes. Entsprechend ist die Grundlage im RTVG oder in einem Nachfolgegesetz zu schaffen. Diese könnte auch, wie anderorts erwähnt, die Förderung weiterer Infrastruktur- und Basisleistungen für Schweizer Medien umfassen.
- „Kann-Vorschrift“: Art. 44a RTVV begründet richtigerweise keinen Anspruch der SDA auf eine Leistungsvereinbarung, sondern gibt dem UVEK eine entsprechende Befugnis.
- Auf Ebene des Gesetzes (RTVG oder Nachfolgegesetz) sollte die Befugnis vom UVEK auf eine von der Bundesverwaltung unabhängige Behörde verschoben werden.
- Ein ausdrücklicher Bezug auf eine bestimmte (privatwirtschaftliche) Organisation („SDA“) ist zu vermeiden. Stattdessen ist von einer „in allen Landesteilen und Sprachregionen mit einem publizistischen Basisangebot tätigen unabhängigen Medienagentur“ zu sprechen (oder ähnliche Bezeichnung).

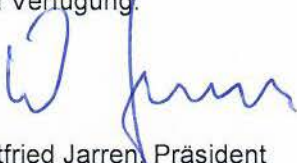
- Es ist auch vorstellbar, dass statt einer Organisation mehrere – z.B. in verschiedenen Sprachräumen tätige – Organisationen berücksichtigt werden, soweit dies unter Beachtung der gesetzlichen Grundlage möglich ist.
- Eine Leistungsvereinbarung sollte nur mit einer Organisation abgeschlossen werden können, die entweder keinen Gewinn anstrebt (Stiftung oder Verein bzw. Genossenschaft mit entsprechender Statutenbestimmung) oder für die Agenturleistung eine getrennte Buchhaltung, Führung, Aufsicht und Berichterstattung vorsieht, welche dem fehlenden Gewinnzweck ungefähr gleichwertig ist.
- Die Leistungsvereinbarung sollte davon abhängen, ob die Medienagentur aufgrund a) ihrer Eigentums- und Kontrollverhältnisse, b) ihrer weiteren Zwecke und Tätigkeiten und c) ihrer Strukturen und Prozesse der Führung und Aufsicht („Governance“) Gewähr dafür bietet, während der Dauer der Vereinbarung die vereinbarte Leistung geordnet, wirtschaftlich und unabhängig zu erbringen sowie transparent und nicht-diskriminierend im Markt anzubieten und die öffentlichen Mittel nur zum vereinbarten Zweck einzusetzen.
- Es ist vorauszusetzen, dass die geförderte Medienagentur neben der Rechtsordnung die bewährten berufsethischen Pflichten im Journalismus befolgt, darüber Rechenschaft ablegt und sich einer Selbstregulierung unterzieht; zurzeit betrifft dies den Journalistenkodex des Presserates, insbesondere die Regeln zur Trennung von redaktioneller und kommerzieller Kommunikation.
- Sofern die Agentur diesem Profil bei Abschluss der Leistungsvereinbarung genügt, sind einzelne Anforderungen im Sinne von Auflagen in die Vereinbarung aufzunehmen. Der Verhältnismässigkeit mit den zugewendeten Mitteln ist Rechnung zu tragen (Transparenz, aber Verzicht auf unnötige Bürokratie).

Es versteht sich, dass die jüngsten Veränderungen in den Eigentums- und Kontrollverhältnissen der SDA (Zusammenschluss mit Keystone) und die zu erwartende Neuausrichtung des Unternehmens die obengenannten Prämissen infrage stellen. Bereits die bisherige SDA war als Objekt der Förderung nicht optimal aufgestellt: eine begrenzte Zahl von Verlegern sind an ihr mit einer Gewinnerwartung beteiligt. Die EMEK ist der Auffassung, dass die Fördermassnahme mit Rücksicht auf dieses Tagesgeschehen zu präzisieren, aber letztlich unabhängig davon zu formulieren ist. Gestützt auf eine Grundlage in der RTVV können die Anforderungen und Auswirkungen dann Gegenstand der Prüfung und Verhandlung der Leistungsvereinbarung sein, und die Marktakteure können sich auf die mögliche Förderung ausrichten.

3 Weitere Revisionspunkte (Abgabenüberschüsse; Angebot für Menschen mit Sinnesbehinderung)

Die EMEK ist mit diesen Änderungen einverstanden und hat hierzu keine Bemerkungen.

Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahmen und stehen für Erläuterungen und Rückfragen gerne zu Verfügung.



Otfried Jarren, Präsident