



LETTRE SIGNATURE

Bundesamt für Kommunikation (BAKOM)
z. Hd. Herrn Alfred Hostettler
Zukunftstrasse 44
Postfach
2501 Biel

Anhörung zum Entwurf einer neugefassten Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)

Sehr geehrter Herr Hostettler
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Swissfilm Association (SFA) dankt dem Bundesrat für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum Entwurf einer total revidierten Radio- und Fernsehverordnung (i. f. „E-RTVV“). Davon macht unser Verband hiermit gern Gebrauch.

Die SFA beschränkt dabei auf jene Punkte, von denen ihre Mitglieder betroffen sind – im wesentlichen die Bestimmungen zugunsten des Schweizer Films (Art. 4 und 5) sowie die Regeln zu Werbung und Sponsoring (Art. 10, 15, 17-19 und 21).

Unternehmen der audiovisuellen Produktion in der Schweiz – darunter die Mitglieder der SFA – sind vielfach in der Produktion von *Programminhalten* des Fernsehens (Fernsehprogrammen, Spiel-, Auftrags- und Dokumentarfilmen) ebenso tätig, wie von *Werbefilmen* im Auftragsverhältnis, welche im Fernsehen ausgestrahlt werden. Für viele Produzenten ist dies eine Notwendigkeit, die aus dem relativ kleinen Markt audiovisueller Produktion in der Schweiz folgt. Nur so erhalten sie die gebotene Umsatz- und damit Unternehmensstärke und das Produktions-Know-how. Zugleich ist die Werbefinanzierung schweizerischer Medien (anstatt ausländischer Rahmenprogramme) der audiovisuellen Vielfalt und Eigenständigkeit in der Schweiz förderlich. Der Werbefilm bietet aber auch Möglichkeiten, visuelle Ausdrucksformen zu erproben und gestalterische Erfahrung zu sammeln – nicht zuletzt deshalb produzieren auch international renommierte Regisseure Werbespots, oft von herausragender vi-

sueller Qualität. Oft haben Werbefilme selbst einen vom Publikum geschätzten Unterhaltungswert und prägen unsere audiovisuelle Kultur mit.

Von den Regelungen der E-RTVV sind die Mitglieder der SFA deshalb einerseits als Werbefilmproduzenten, andererseits als Produzenten von Filmen und anderen Programminhalten betroffen. Ihr Anliegen ist es, die unabhängige audiovisuelle Produktion in der Schweiz zu stärken und ihr möglichst grosse Freiräume zur wirtschaftlichen und kreativen Entfaltung zu lassen.

Die liberale Grundausrichtung des Entwurfs wird aus dieser Perspektive begrüsst. Im Einzelnen sind aber Korrekturen angebracht, wo der Entwurf im Gegenteil Beschränkungen vorsieht, die zum Teil noch über die Vorgaben des RTVG und der internationalen Regelwerke hinausgehen.

Zu Art. 4 Abs. 1: Mindestanteile europäischer Werke und unabhängiger Produktionen (Programm- und Haushaltsquoten)

Nach Art. 7 Abs. 1 nRTVG kann der Bundesrat die Veranstalter von nationalen und sprachregionalen Fernsehprogrammen verpflichten, im Rahmen des praktisch Durchführbaren und mit angemessenen Mitteln:

- (a) einen wesentlichen Anteil der massgebenden Sendezeit schweizerischen und anderen europäischen Werken vorzubehalten;
- (b) in ihren Fernsehprogrammen einen angemessenen Umfang der Sendezeit *oder* der Programmkosten der Ausstrahlung schweizerischer und europäischer Werke von unabhängigen Herstellern vorzubehalten.

Damit werden Vorgaben umgesetzt, denen sich die Schweiz mit dem Abkommen über den Beitritt zum MEDIA-Programm der EU verpflichtet hat (SR 0.784.405.226.8; dort *Annex II*, Art. 2); namentlich die **Quotenregelungen** der Art. 4 und 5 der EU-Richtlinie 89/552/EWG „*Fernsehen ohne Grenzen*“ (in der Fassung der Richtlinie 97/36/EG; i. f.: „*Richtlinie*“).

Zu Buchstabe (a):

Punkt (a) wird in Art. 4 Abs. 1 Bst. a E-RTVV präzisiert, indem eine **Quote von 50% der massgebenden Sendezeit** (d. i. ohne Sportberichterstattung, Spielshows, Werbung und Bildschirmtext) **für schweizerische und europäische Werke** vorbehalten bleibt.

Dass diese Quote in erster Linie Produktionen aus dem europäischen Ausland zugute kommen könnte, ist kaum vermeidbar, nachdem Art. 3 des genannten Annex II die Diskriminierung von Werken aus den EU-Mitgliedsstaaten verbietet.

Fraglich ist dann aber, warum dieser Anteil auf nur 50% festgesetzt wird: Gemäss Art. 4 Abs. 1 der Richtlinie soll der „Hauptanteil“ des massgebenden Programms solchen europäischen Produktionen vorbehalten bleiben – also mehr als gerade nur die Hälfte. Je höher dieser Anteil, desto grösser wären die Chancen auch für Schweizer Produktionen, im Wettbewerb mit denen des europäischen Auslands davon zu profitieren. Eine offenere Regelung wäre daher wünschenswert – sei sie auch *schrittweise* zu erreichen, wie in der Richtlinie vorgegeben. Wir schlagen vor, dass das BAKOM, in Konsultation mit dem Bundesamt für Kultur (BAK) und gegebenenfalls unter Einbezug des Bundesamts für Statistik, regelmässige Erhebungen über die Erfüllung der Quotenvorgabe vornimmt. Der Bundesrat sollte auf der Grundlage dieser Daten regelmässig während der Geltung der RTVV darüber befinden, ob die Quote nach oben an die tatsächlichen Verhältnisse anzupassen ist.

Vorschlag zu Art. 4 Abs. 1 Bst. a: ... *mindestens 50% der massgebenden Sendezeit schweizerischen oder anderen europäischen Werken vorbehalten bleibt. Das Bundesamt für Kommunikation überprüft jährlich in Konsultation mit dem Bundesamt für Kultur, inwieweit solche Werke, einschliesslich des Anteils schweizerischer Produktionen, den Hauptanteil der massgeblichen Sendezeit einnehmen, und erstattet hierüber dem Bundesrat Bericht. Der Bundesrat kann zur Erreichung dieses Ziels höhere Quoten festsetzen.*

Zu Buchstabe (b):

Zu Punkt (b) sieht Art. 4 abs. 1 Bst. b E-RTVV eine **Quote von mindestens 10% der massgebenden Sendezeit oder der Programmkosten** für *schweizerische oder andere europäische Werke* vor, die von *veranstalterunabhängigen Produzenten hergestellt worden sind*; davon „ein angemessener Teil“ für Werke nicht älter als 5 Jahre.

Dies entspricht weitgehend der Vorgabe von Art. 5 der Richtlinie und ist so zu begrüßen. Allerdings werden zwei Präzisierungen in Anlehnung an die Richtlinie vorgeschlagen:

1. Anstelle „*Programmkosten*“ sollte es (wie in der Richtlinie) heissen: „*ihrer Haushaltmittel für die Programmgestaltung*“. Das vermeidet Zweifel darüber, dass die Kosten des *gesamten* Programms (unter Einschluss der Sportberichterstattung, Spielshows, Werbung und Bildschirmtext usw.) gemeint sind, nicht nur jene für die Programmbeiträge der „massgebenden Sendezeit“.

2. Anstelle „*veranstalterunabhängiger Produzenten*“ sollte es (wie in der Richtlinie) heissen: „*von Herstellern ..., die von **Fernsehveranstaltern unabhängig sind***“. Keinesfalls dürfen unabhängige Produzenten benachteiligt werden, wenn sie zukünftig bestimmte technische und wirtschaftliche Möglichkeiten der Werkverwertung (z. B. im Internet) selbst wahrnehmen.

Das könnte noch präzisiert werden durch Kriterien der Unabhängigkeit, ähnlich wie sie Erwägungsgrund 31 der Richtlinie bietet: Zwar wäre „*der Umfang der ein und demselben Fernsehveranstalter gelieferten Programme*“ (wie dort u. a. vorgesehen) für die Schweiz in den Bereichen, in welchen die SRG faktisch ein Abnahmemonopol innehat, kaum unterscheidungskräftig. Hingegen sind *Eigentum bzw. Beherrschung der Produktionsgesellschaft* und vor allem die *Inhaberschaft an weiteren Nutzungsrechten* wie den Kino- und DVD-Rechten, zunehmend aber auch Video-on-Demand-Rechten u. ä., sinnvolle Kriterien, mit denen zugleich die wirtschaftliche Unabhängigkeit kleinerer und mittlerer Produzenten (vgl. Erwägungsgrund 23 der Richtlinie) gestärkt werden könnte.

Vorschlag zu Art. 4 Abs. 1 ABst. b: ... *in ihren Programmen mindestens 10 Prozent der massgebenden Sendezeit oder mindestens 10 Prozent ihrer Haushaltmittel für die Programmgestaltung der schweizerischen oder anderen europäischen Werken vorbehalten bleibt, die Produzenten hergestellt worden sind, die von Fernsehveranstaltern unabhängig sind. [...] Hierbei sind insbesondere die Eigentums- bzw. Beherrschungsverhältnisse der Produktionsgesellschaft sowie die Inhaberschaft an nicht zur Fernscheidung erforderlichen Nutzungsrechten in Erwägung zu ziehen.*

Zu Art. 4, neuer Absatz nach Abs. 3:

Weder der Verordnungsentwurf noch der Vernehmlassungsbericht lassen erkennen, ob und in welcher Weise das Bundesamt die Berichte der Veranstalter – und damit die Erfüllung der Vorgaben von Art. 4 Abs. 1 – überprüfen kann und soll. Ohne solche Überprüfung ist aber zu fürchten, dass die Vorgabe weitgehend wirkungslos bleibt.

In die notwendige Überprüfung sind das Bundesamt für Kultur und die Branchenverbände einzubeziehen. Zum einen handelt es sich hierbei um Beurteilungen von Programminhalten, die weitgehend in die Sachkompetenz des BAK fallen (wie z. B. in der Frage der Nationalität von Spielfilmen und Koproduktionen). Zum andern haben die Branchenverbände – wie auch, im Rahmen seiner Kultur- und Filmförderungspolitik, das BAK – ein vitales Interesse an der Einhaltung der Vorgaben. Ihre Einbeziehung erhöht die Sachkompetenz der Prüfung und stärkt die dafür einsetzbaren Ressourcen.

Vorschlag zu Art. 4: Es sei folgender **neuer Abs. 4** einzufügen (Abs. 4 des Entwurfs wird Abs. 5):

Das Bundesamt für Kommunikation gibt dem Bundesamt für Kultur und den massgebenden Organisationen der schweizerischen Filmwirtschaft Gelegenheit, in die Angaben der Veranstalter über die Erfüllung der Vorgaben des Art. 4 Abs. 1 Einsicht zu nehmen und dazu Stellung zu nehmen.

Zu Art. 4 Abs. 4 (des Entwurfs):

Im Rahmen der Prüfung, ob die Informationen der Veranstalter und die von diesen getroffenen Massnahmen zur Erreichung der erlangten Anteile genügen, kommt dem Bundesamt ersichtlich ein erheblicher Beurteilungsspielraum zu. Wären hernach auch noch die rechtlichen Folgen dieser Beurteilung in das Ermessen des Bundesamts gestellt, wie es der Entwurfstext vorsieht, dann wäre absehbar, dass Veranstalter sich dieser Pflicht in vielen Fällen entziehen könnten. Gelangt das Bundesamt zum Schluss, dass die Informationen und Massnahmen eines Veranstalters ungenügend sind, muss es konsequenterweise auch auf diesen einwirken.

Vorschlag zu Art. 4 (neu) Abs. 5:

Genügen die Informationen oder die getroffenen Massnahmen eines Veranstalters nicht zur Erreichung der verlangten Anteile, so ~~kann~~ verfügt die Aufsichtsbehörde Massnahmen gemäss Art. 89 RTVG ~~verfügen~~.

Zu Art. 5 Abs. 1: Pflicht zur Förderung des Schweizer Films (Quote bzw. Förderabgabe)

Art. 7 Abs. 2 nRTVG verpflichtet Fernsehveranstalter mit nationalem oder sprachregionalem Programmangebot (einschliesslich entsprechender Programmfenster ausländischer Veranstalter), mindestens 4% ihrer Bruttoeinnahmen für den Ankauf, die Produktion oder die Koproduktion von Schweizer Filmen aufzuwenden oder eine Förderabgabe von bis zu 4% zu entrichten. Zu begrüssen ist, dass Art. 5 E-RTVV auch ausländische Mantelprogramme in die Pflicht nimmt, unabhängig davon, ob ihre schweizerischen Programmfenster für sich genommen die Voraussetzung bieten oder nicht – denn so oder so besetzen diese Programme gerade mit ihrem ausländischen Mantel Anteile am Sendemarkt der Schweiz.

Zu klären ist aber, was „Film“ im Sinn dieser Regelung bedeutet. Der Begriff spielt in Art. 7 Abs. 2 Satz 1 nRTVG zwei verschiedene Rollen: Er bestimmt einerseits, welche Veranstalter der Förderpflicht unterliegen, also deren *Anwendungsbereich* (nämlich jene, in deren Programm „Filme“ ausgestrahlt werden); andererseits, für welche Produktionen die Sendezeit bzw. die Gelder zu reservieren sind, also den *Förderbereich* (nämlich „Schweizer Filme“).

Den Anwendungsbereich beschränkt Art. 5 Abs. 1 E-RTVV auf „*Spiel-, Dokumentar- oder Animationsfilme*“. Dazu heisst es im Bericht (S. 4), Produktionen wie TV-Serien, Sitcoms und Soaps hätten auszuscheiden. Weiter hält der Bericht fest, dass *für den Anwendungs- und den Förderbereich derselbe Filmbegriff gelte*. **Wenn dem so ist**, dann ist es hinnehmbar, dass Veranstalter, welche keine der genannten Kategorien senden (also z. B. ausschliesslich Serien und Sitcoms), *auch nicht unter die Förderpflicht fallen* – denn andernfalls könnte sich

umgekehrt jeder Veranstalter auch mit solchen Produktionen der Verpflichtung entledigen. Mindestens sollte dies aber im Verordnungstext klargestellt sein.

Vorschlag zu Art. 5 Abs. 1: *Die Verpflichtung zur Förderung des Schweizer Filmes gemäss Art. 7 Absatz 2 RTVG bezieht sich auf Spiel-, Dokumentar- und Animationsfilme und gilt für alle sprachregionalen und nationalen Fernsehveranstalter, in deren schweizerischen Programmen oder ausländischen Mantelprogrammen solche Filme ausgestrahlt werden.*

Allerdings sind 4% ein im ganzen geringer Anteil am Sende-/ Budgetvolumen der Veranstalter. Wenn sie in deren Eigenproduktion untergehen, würde die Vorgabe wirkungslos bleiben. Ein wirklich förderlicher Effekt für die schweizerische audiovisuelle Branche würde entstehen, wenn die Quote so verstanden wird, dass sie für den *Ankauf oder die Koproduktion **unabhängiger** Produktionen* reserviert ist.

Zu Art. 5, neuer Absatz nach Abs. 1:

Die schweizerische Filmbranche hat in den vergangenen Jahr mit einer Reihe von Programmveranstaltern sogenannte Rahmenabkommen geschlossen, in welchen die Abwicklung der aus Art. 7 Abs. 2 RTVG resultierenden Verpflichtungen geregelt ist. Darunter findet sich der „Pacte de l’audiovisuel“ mit der SRG SSR idée suisse. Partner für solche Vereinbarungen sind aber z. B. auch der Teleclub AG und mit Star TV. Vorgesehen waren solcher Abkommen in den jeweiligen Konzessionen. Diese Vereinbarungen haben es ermöglicht, für jeden Veranstalter eine spezifische, auf die Besonderheiten des jeweiligen Programms abgestimmte Regelung zu treffen und bei der Durchführung der Filmförderung zusammenzuarbeiten. Sie ermöglichten ausserdem eine direkte Kontrolle der Einhaltung der Förderverpflichtung durch die Filmbranche, wodurch die Aufsichtsbehörde entlastet wurde.

Um dieses erfolgreiche System weiterzuführen, sollte die Pflicht zum Abschluss von Rahmenvereinbarungen in die Verordnung aufgenommen werden:

Vorschlag zu Art. 5: Es sei folgender **neuer Abs. 2** einzufügen (Abs. 2 des Entwurfs wird Abs. 3):

Sie treffen mit den massgebenden Verbänden schweizerischer Filmproduktionsunternehmen Vereinbarungen über die Ausrichtung und die Abwicklung dieser Filmförderung.

Zu Art. 5 Abs. 2 (des Entwurfs): *Berichtspflicht*

Gegenüber der klaren Förderungspflicht der Sender ist ihre Berichtspflicht, und damit die Kontrollmöglichkeit des Bundesamts, ungenügend ausgestaltet. Ob die Vorgaben der Verordnung durch die Sender eingehalten werden, ist nur anhand konkreter, belegter Daten

sowohl über die massgebenden Bruttoeinnahmen als auch über die Verwendung der Mittel gemäss Art. 7 Abs. 2 RTVG feststellbar.

Vorschlag zu Art. 5 (neu) Abs. 3: Es seien folgende Sätze anzufügen:

[...] Für die Bruttoeinnahmen ist der bilanz- und steuerrechtliche Jahresabschluss massgebend. Die geltend gemachten Ausgaben sind durch Detailbelege nachzuweisen.

Zu Art. 10 Abs. 1: Werbung und Schleichwerbung

Laut dem Bericht (S. 5) soll Schleichwerbung – also nicht vom Programm getrennte bzw. nicht deklarierte und deshalb verbotene Werbung – im Einklang mit Art. 1 Bst. d der Richtlinie definiert werden. Indessen geht der Entwurf in zwei Punkten darüber hinaus: Zum einen greift er auf den Werbebegriff des nRTVG zurück und bezieht so auch „*ideelle Werbung*“ ein. Zum andern soll auch die „*unentgeltlich ausgestrahlte Äusserung*“ in Werbeabsicht Schleichwerbung sein.

Die Richtlinie fasst dagegen von vornherein nur kommerzielle Werbung ins Auge und stützt die Feststellung von Schleichwerbung schwergewichtig (wenn auch nicht abschliessend) auf deren *Entgeltlichkeit*. So halten es auch in Art. 11 Abs. 1 der bisherigen RTVV und auch weiterhin Art. 2 nRTVG. Auch der Bericht greift die Entgeltlichkeit als „Indiz“ auf (S. 5) – das steht aber im Widerspruch zum Entwurfstext, der „*entgeltlich oder unentgeltlich*“ ausgestrahlte Äusserungen ausdrücklich gleichwertig behandelt.

Schleichwerbung nach solch weitem Begriff zu bestimmen, ist problematisch: so könnten auch Programmbeiträge, die weder entgeltlich ausgestrahlt werden noch kommerziellen Inhalts sind, unter das Verbot fallen – also etwa prononcierte „Werbung“ für bestimmte Überzeugungen oder Anliegen in redaktionellen Beiträgen, welche doch zur Meinungsbildung beitragen sollen und durch die Meinungsäusserungs- bzw. Pressefreiheit gedeckt wären. Der Entwurf schießt hier über Art. 2 RTVG und die Richtlinie hinaus. Die Abgrenzung zu redaktionellen und informativen Zwecken einer Sendung wird so eher erschwert als erleichtert. Es ist deshalb daran festzuhalten, dass *in erster Linie entgeltliche* Sendungen und grundsätzlich nur solche *kommerziellen* Inhalts (Schleich-) Werbung darstellen.

Vorschlag zu Art. 10 Abs. 1: *Schleichwerbung ist jede ausgestrahlte Äusserung im redaktionellen Teil des Programms, welche eine werbliche Wirkung im Hinblick auf Waren, Dienstleistungen, Namen, Warenzeichen oder Tätigkeiten eines Herstellers oder Dienstleisters enthält, sofern*

a. der Veranstalter diese Werbewirkung beabsichtigt; diese gilt als beabsichtigt, wenn die Äusserung gegen Entgelt oder ähnliche Gegenleistung erfolgt; ...

Zu Art. 10 Abs. 2 Bst. a: Eigenwerbung

Begrüssenswert ist, dass Art. 10 Abs. 2 Bst. a E-RTVV die Möglichkeit zur Eigenwerbung auf die Werbung für das eigene Programm insgesamt ausdehnen will. Wie dem Bericht (S. 5) zu entnehmen ist, soll dies sowohl für das Programm als solches, als auch für dessen einzelne Sendungen gelten. Dies sollte aber der Verordnungstext selbst im genannten Bst. a (in Abgrenzung zu Bst. b) klarstellen.

Vorschlag zu Art. 10 Abs. 2 Bst. a: ... *Hinweise auf das Programm, in dem sie ausgestrahlt werden, oder auf dessen einzelne Sendungen;*

Zu Art. 10 Abs. 3: Sponsoring durch Koproduktion

Wie bekannt, unterliegt das Sponsoring von Fernsehsendungen besonderen Bestimmungen, wie Kennzeichnungspflichten. Um Verstösse gegen das RTVG zu vermeiden, sollte die Grenze des Sponsoring klar und transparent gezogen sein.

Art. 10 Abs. 3 E-RTVV bestimmt für den **Spezialfall der Koproduktion**, wann eine solche *nicht* als Sponsoring zu betrachten ist – nämlich wenn *natürliche oder juristische Personen koproduzieren, die im Radio- oder Fernsehbereich oder in der Produktion audiovisueller Werke tätig sind*. Offenbar soll hier versucht werden, ein ähnliches Unterscheidungskriterium aus dem EÜGF (Art. 2 Bst. h), welches die gesetzliche Sponsoring-Definition (Art. 2 Bst. o nRTVG) nicht übernommen hat, im Verordnungsweg doch einzuführen. Dabei entsteht aber der umgekehrte *Eindruck, die Koproduktion durch Branchenfremde sei im Zweifel als Sponsoring zu betrachten*. Im Ergebnis hätten solche Koproduzenten bzw. die Sender im Streitfall nachzuweisen, dass die Koproduktion kein Sponsoring war. Dieser Verdacht wäre zudem auf unbestimmte Rechtsbegriffe gestützt, die für diese Zwecke kaum klar eingrenzbar sind: Wann handelt es sich um eine „Koproduktion“? – und wann ist jemand „im audiovisuellen Bereich tätig“? Soll die Koproduktion von Filmen und anderem Fernsehprogramm in berufsständische Schranken gezwängt werden? Wünschenswerte *private Kofinanzierungen* schweizerischer Filmproduktionen würden so behindert. Unberücksichtigt bliebe, dass solche Investitionen oft ganz anderen Motiven folgen, als der Image-Wirkung des Sponsoring; wie etwa Mäzenatentum, Gewinnchancen oder blosses Interesse am Projekt. Koproduktion ist daher grundsätzlich – unabhängig von der Person des Koproduzenten – **kein Sponsoring**, jedenfalls solange sie nicht dessen *besondere Merkmale* erfüllt. Zutreffend knüpft das Gesetz das Sponsoring an den Zweck, „den Namen, die Marke oder das Erscheinungsbild der Person zu fördern“ (Art. 2 Bst. o nRTVG; ähnlich ebenso Art. 2 Bst. h EÜGF, Art. 1 Bst. e der Richtlinie und auch die geltende RTVV). Richtigerweise geht hier um das Image-Interesse des Sponsoring, nicht um den Branchenhintergrund des Koproduzenten. Diese gesetzliche Regelung genügt und bedarf keiner Ergänzung.

Art. 10 Abs. 3 ist ersatzlos zu streichen.

Zu Art. 15: Einschränkungen der Alkoholwerbung

Art. 10 Abs. 1 Bst. b nRTVG hat die Alkoholwerbung gegenüber Art. 18 Abs. 5 des geltenden RTVG in gewissen Grenzen liberalisiert. Der Bundesrat kann diese Werbung weiteren Einschränkungen zum Jugend- und Gesundheitsschutz zu unterwerfen, wovon er in Art. 15 E-RTVV Gebrauch macht. Das Anliegen, in diesen Punkten Rechtsklarheit zu schaffen, ist zu begrüßen. Die Praxistauglichkeit einzelner der vorgesehenen Einschränkungen ist aber fraglich – wie z. B., es dürfe „*niemand, der wie ein Minderjähriger aussieht, im Werbespot mit dem Konsum alkoholischer Getränke in Zusammenhang gebracht werden*“ und „*Werbung für alkoholische Getränke [...] nicht zum unmässigen Konsum von Alkohol ermutigen oder Abstinenz oder Mässigung in einem negativen Licht erscheinen lassen*“ (Bst. b und e). Solche schwer greifbaren Merkmale führen fast zwangsläufig zu Rechtsunsicherheit und Streitfällen. Hierauf ist, mangels klarerer Kriterien, besser zu verzichten.

Art. 15 Abs. 1 Bst. b und e sind zu streichen.

Zu Art. 17 und 18: Einfügen und Dauer der Werbung

Gemäss Art. 11 Abs. 1 nRTVG ist Werbung in Blöcken und zwischen Sendungen zu plazieren. Art. 11 Abs. 2 beschränkt die Werbung im Grundsatz auf 15% der täglichen Sendezeit und 20% jeder Stunde. Zu beiden grundsätzlichen Beschränkungen kann der Bundesrat *Ausnahmen* festlegen, wobei der die gesetzlichen Kriterien in Art. 11 Abs. 3 nRTVG zu beachten hat. Davon macht der Bundesrat in Art. 17 und 18 E-RTVV Gebrauch.

Zu Art. 17: Einfügen und Unterbrecherwerbung

Art. 17 erlaubt zunächst den Einschub von Werbung innerhalb einer Sendung, wo der übertragene Anlass Pausen aufweist (Abs. 1), und falls eine Sendung aus eigenständigen Teilen besteht, zwischen denselben (Abs. 2).

Eigentliche Unterbrecherwerbung soll abhängig von der *Art* und der *Dauer* des jeweiligen Programms erlaubt sein (Abs. 4), wobei der Entwurf den Spielraum von Art. 14 Abs. 2 bis 4 des EÜGF weitgehend ausschöpft, und zwar sowohl für Filme (Bst. a), als auch für sonstige Sendungen, die alle 20 Min. unterbrochen werden dürfen (Bst. c). Diese grundsätzlich liberale Regelung ist zu begrüßen.

Strenger als das EÜGF ist aber die Regelung des Bst. b für *informative Sendungen*, wie Nachrichten und Sendungen zum politischen Zeitgeschehen, religiöse Sendungen, aber auch Dokumentarfilme. Hier soll eine Werbeunterbrechung erst ab einer Mindestlänge von 30 Min. erlaubt sein, während nach Art. 14 Abs. 4 EÜGF auch für diese Sendungen die 20-

Min.-Regel gelten dürfte. Diese „Zwischenlösung“ zwischen der Regelung für Filme und jener für sonstige Sendungen begründet der Bericht (S. 10) mit einer geringeren Toleranz der Zuschauer für Werbeunterbrechungen bei solchen Sendungen. Selbst wenn dem so ist, mag dies aber getrost der Programmgestaltung, dem Zuschauerverhalten (Einschaltquote) und damit dem Wettbewerb der Veranstalter überlassen bleiben. Von dieser Sonderregelung ist abzusehen.

Laut S. 10 des Berichts soll für die Berechnung der programmierten Sendedauer das Bruttoprinzip gelten; d. h., die Werbeunterbrechungen in die Sendedauer eingerechnet werden. Der Bericht verweist dazu auf die Botschaft zum RTVG. Der Rechtsklarheit wäre es dienlicher, wenn dies in der RTVV selbst festgehalten würde.

Vorschlag zu Art. 17 Abs. 4: Bst. b ist zu streichen; Bst. c wird zum neuen Bst. b. Es folgt ein neuer Satz 2: Bei der Berechnung der massgeblichen Sendedauer wird die Dauer der zulässigen Werbeunterbrechung eingerechnet.

Zu Art. 18: Dauer der Werbung

Auch Art. 18 E-RTVV schöpft in begrüßenswerter Weise die Vorgaben von Art. 12 Abs. 1 und 2 EÜGF aus: Danach dürfen reine (kurze) Werbespots nur bis zu 15% der täglichen Sendezeit und nur bis zu 12 Minuten pro natürliche volle Stunde gesendet werden; die gesamte Werbung unter Einschluss längerer Werbeformen (aber ohne Verkaufssendungen) darf 20% der täglichen Sendezeit beanspruchen. Verkaufssendungen sind beschränkt auf 3 Stunden täglich, verteilt auf max. 8 Sendungen.

Als schwierig könnte sich im Einzelfall die Abgrenzung zwischen Werbespots und „länger dauernden Werbeformen“ erweisen. Zu wünschen ist eine grosszügige Auslegung in der liberalen Grundlinie des E-RTVV, wonach neben den im Bericht (S. 11) erwähnten „Infomercials“ auch andere audiovisuelle Werbeträger von längerer Dauer unter die 20%-Regel des Abs. 2 fallen können.

Klarzustellen ist, dass Art. 18 Abs. 3 Verkaufssendungen *ausserhalb von eigentlichen Verkaufs- (Teleshopping-) Programmen* meint. Auch aus den Definitionen beider Kategorien in Art. 2 nRTVG geht dies nicht zweifelsfrei hervor.

Vorschlag zu Art. 18 Abs. 3: Eingefügt wird ein neuer Satz 3: Diese Beschränkungen gelten nicht für Verkaufsprogramme.

Zu Art. 19 Abs. 3: Sponsoringregeln

Art. 19 Abs. 3 regelt die Zulässigkeit von Sponsornennungen im Wege sog. **Inserts** während der Sendung. Vorgesehen ist die Beschränkung solcher Inserts auf einen je 10 Min. Diese

Beschränkung findet weder im EÜGF noch in der EU-Richtlinie Rückhalt: Im internationalen Regelwerk steht im Vordergrund, dass gesponserte Sendungen *nicht zum Verkauf, zum Kauf oder zur Miete oder Pacht von Erzeugnissen oder Dienstleistungen des Sponsors ermutigen dürfen, namentlich nicht durch besondere verkaufsfördernde Hinweise auf derartige Erzeugnisse in diesen Sendungen* (Art. 17 Abs. 3 EÜGV). Es geht hier also um die Animierung zu Rechtsgeschäften über die Waren oder Dienstleistungen des Sponsors. Dem hat sich der Schweizer Gesetzgeber angeschlossen (Art. 12 Abs. 3 nRTVG). Art. 19 Abs. 3 Satz 2 ERTVV schießt über dieses Ziel hinaus. Die Häufigkeit von Inserts ist nicht pauschal mit verkaufsfördernder Wirkung gleichzusetzen (so aber der Bericht S. 12). Letztlich kommt es auf die konkreten Umstände an – nicht zuletzt darauf, ob und welche Leistungen der Sponsor für das betreffende Fernsehpublikum überhaupt erbringt. Die 10-Minuten-Regel geht am tatsächlichen Werbeeffekt vorbei und ist geeignet, bestimmte Arten der Sponsornennung – z. B. auf einem Bühnenhintergrund oder durch Präsenz eines Sponsorvertreters – ganz zu unterbinden, ohne dass dies sachlich gerechtfertigt wäre.

Art. 19 Abs. 3 Satz 2 ist zu streichen.

Zu Art. 20 Abs. 2 Sponsornennung beim Product Placement

Sponsorship von Filmproduktionen in Form des Product Placement besteht in den meisten Fällen schlicht darin, dass Requisiten, die ohnehin benötigt werden, unentgeltlich zur Verfügung gestellt und im Abspann verdankt werden. Dies entlastet die Produktionskosten erheblich, ohne den Inhalt des Films in irgendeiner Weise kommerziell zu beeinflussen oder das Publikum irrezuführen. Im Gegenteil, hätte die viel prominentere Nennung solcher Sponsoren in den Anfangstiteln von Spiel- und Fernsehfilmen eine Kommerzialisierung des Films zur Folge. Die Anfangstitel sind meist den wichtigsten kreativen und produktionswirtschaftlich Beteiligten vorbehalten, und ihre Abstimmung mit dem Auftakt des Films ist heikel. Sponsoren hier zu nennen, kann sogar gegen Rechte des Regisseurs verstossen. Es muss daher grundsätzlich bei der Nennung im Abspann bleiben.

Art. 20 Abs. 2 ist zu streichen.

Zu Art. 21: Werbung in der SRG

Der Gesetzgeber hat dem Bundesrat mit Art. 14 Abs. 3 nRTVG freie Hand gelassen, ob und wie Werbung und Sponsoring für Sendungen der SRG weiter eingeschränkt werden sollen. Davon hat der Bundesrat in Art. 21 ERTVV ausgiebig Gebrauch gemacht: Weiter als für übrige Veranstalter, beschränkt er die Werbeunterbrechung (keine Unterbrechung für Spielfilme, i. ü. max. eine für mindestens 90-minütige Sendungen; Abs. 1); verbietet Split-Screen-

Werbung (Abs. 2), bestimmt kürzere Tages- (8%) und Stundenwerbeanteile (12 Min. in der Prime time zwischen 18 und 23 Uhr; Abs. 3); verbietet Product Placement (Abs. 7) usf.

Dass die SRG mit ihrem öffentlichen Auftrag anderen, strengeren Massstäben unterliegen soll, ist verständlich. Es fragt sich aber, ob es hierzu solcher Beschränkungen im Verordnungsweg bedarf, und ob ein zu enges Korsett für die SRG den gegebenen Zwecken dient.

Zu beachten ist, dass die SRG die TV-Landschaft der Schweiz weithin dominiert. Von einer Schmälerung ihres Spielraums bei der Werbung wären Auftragsfilmproduzenten unmittelbar betroffen, und wäre damit zugleich eine wirtschaftliche Grundlage etlicher unabhängiger Filmproduzenten beeinträchtigt. Zudem ist die SRG der wichtigste Fernsehpartner und einer der wichtigsten Finanzierungspartner auch für die unabhängige Filmproduktion in der Schweiz. Die meisten schweizerischen Spielfilme werden von der SRG koproduziert bzw. mit finanziert. Beschränkungen wie v. a. jene der *Werbedauer* haben für die SRG empfindliche Einnahmeneinbussen zur Folge, welche durch eine Gebührenerhöhung im heutigen politischen Umfeld absehbar nicht zu kompensieren sind. Die Finanzierungslücke wird erwartungsgemäss auf die Mittel zur Produktion schweizerischer Spiel- und Fernsehfilme durchschlagen. Auch die übrigen Beschränkungen dieses Artikels sind nicht nötig und können sich kontraproduktiv auswirken. So haben zwar Spielfilmproduzenten ein Interesse am ungestörten Fernsehgenuss ihrer Filme – spezielle Verbote und Beschränkungen der bisher zulässigen *Unterbrecherwerbung* sind aber nicht nötig. Die Unterbrechung von Spielfilmen kann auch mit den Urhebern oder Produzenten vereinbart werden. Gerade bei der SRG hat die Praxis, vor dem Hintergrund der bisherigen, flexiblen Regelung, zu einem zu einem Modus Vivendi geführt. Sinngemäss gilt das auch für die übrigen, in Art. 21 vorgesehenen Beschränkungen.

Auch die Einschätzung der Spielräume und Grenzen für Product Placement sollte in der Produktionsverantwortung der Produzenten und dann der Programmverantwortung der SRG selbst bleiben. Ein flexibleres Regime – in welches der Ordnungsgeber nicht weiter eingreift, als bei andern Veranstaltern auch – steht dem Sendeauftrag der SRG nicht entgegen. Im Gegenteil, wäre das strikte Product-Placement-Verbot des Art. 21 Abs. 7 E-RTVV geeignet, gerade einheimischen Filmproduktionen zeitgemässe Finanzierungsmöglichkeiten zu verwehren und sie dadurch gegenüber finanzstärkeren ausländischen Filmindustrien weiter zu benachteiligen. Hinter den Status Quo ist nicht zurückzufallen. Auf die genannten neuen Beschränkungen ist zu verzichten.

Art. 21 ist zu streichen.

Zu Art. 68

Aus- und Weiterbildung

Programmschaffende, deren Aus- und Weiterbildung nach Art. 76 RTVG zu fördern ist, sind nicht nur Informationsjournalisten. Dazu zählen auch jene, die künstlerisch und technisch an der Programmproduktion mitwirken, wie die Verantwortlichen für Kamera, Ton, Regie, Ausstattung, Licht, Schnitt usw. Die Beschränkung ist sachfremd und geht am Gesetz vorbei.

In Art. 68 sind die Worte „des Informationsjournalismus“ zu ersetzen durch „des Programmschaffens“.

Wir danken Ihnen, sehr geehrte Damen und Herren, für die Berücksichtigung dieser Vorschläge.

Hochachtungsvoll

Peter Beck

Vorstand, Swissfilm Association