

EINSCHREIBEN

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Abteilung Medien
Zukunftstrasse 44, Postfach 252
2501 Biel

Vorab per E-Mail: rtvg@bakom.admin.ch

Datum 15. Februar 2018
Ihr Kontakt Stefan Gilgen / +41 58 223 29 78 / stefan.gilgen@swisscom.com
Thema RTVV-Revision zielgruppenspezifische Werbung / Vernehmlassung Swisscom

Seite
1 von 4

Sehr geehrte Frau Bundesrätin,
sehr geehrte Damen und Herren

Bezugnehmend auf das Schreiben vom 30. Oktober 2017 erlaubt sich Swisscom hiermit, von der eingeräumten Möglichkeit zur Vernehmlassung Gebrauch zu machen und sich zum Vorschlag des **Revisionsentwurfs** der **Radio- und Fernsehverordnung** (nachfolgend "E-RTVV") mit der vorliegenden Stellungnahme fristgemäss in die Diskussion einzubringen. Auf Grund der Interessenlage sowie der konkreten Betroffenheit von Swisscom fokussieren sich die nachfolgenden Ausführungen dabei auf die im Zentrum der Vorlage stehende **zielgruppenspezifische Werbung**.

Swisscom nimmt im zustimmenden Sinne Kenntnis von der Revisionsvorlage und begrüsst die zur Diskussion gestellten Verordnungsänderungen hinsichtlich der Schaffung der rechtlichen Grundlagen für zielgruppenspezifische TV-Werbung der SRG sowie der Veranstalter mit einer Konzession (inkl. der zu berücksichtigenden Rahmenbedingungen sowie der zu beachtenden Einschränkungen) ausdrücklich. Zu dieser Einschätzung gelangt Swisscom im Wesentlichen aus den nachfolgend dargelegten Überlegungen.

1. Konsequente Nutzung der Potenziale der Digitalisierung sowie Ermöglichung von innovativen, datenbasierten Geschäftsmodellen

Mit der Schaffung der Rechtsgrundlagen für zielgruppenspezifische Werbung wird eines der Kernziele der bundesrätlichen Strategie «Digitale Schweiz»¹ konsequent umgesetzt, wonach zukunftsorientiert die notwendigen rechtlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden sollen, um das Potenzial der Digitalisierung zu nutzen und auf diesem Wege zu einer innovativen Volkswirtschaft, zum wirtschaftlichem Wachstum und zur Wohlstandssicherung beizutragen.

Die rasch voranschreitende Digitalisierung und die damit verbundenen Entwicklungen (Konvergenz; datengetriebene neue Geschäftsmodelle, etc.) bringen gerade auch für die Medien- und Werbebranche fundamentale Veränderungen sowie Herausforderungen mit sich, welche mit innovativen neuen Werbemethoden und -technologien eine Chance und einen Vorteil für die Werbewirtschaft und den Medienplatz Schweiz bedeuten. Bei der **zielgruppenspezifischen TV-Werbung** ("targeted advertising") handelt es sich um eine solche innovative Werbemöglichkeit, welche erst durch die Digitalisierung sowie die damit einhergehende Entwicklung neuer Informations- und Kommunikationstechnologien ermöglicht wird. Durch zielgerichtete

¹ Vgl. Strategie «Digitale Schweiz» des Bundesrates vom 20. April 2016 (BBl 2016, 3985 ff.).

Werbeformate unter Beachtung von Zielgruppeninteressen ("*behavioral targeting*") wird dabei angestrebt, Werbeblöcke effizienter zu vermarkten und gleichzeitig Streuverluste bei der TV-Werbung zu minimieren. Das vorgesehene technische Verfahren mit mehreren "virtuellen Sendern", im Rahmen welcher je eigene, zielgruppenspezifische Werbeblöcke generiert werden können, wird auch als "*Dynamic Ad Insertion*" (DAI) bezeichnet. Basis bzw. Voraussetzung des Targeted Advertising bilden die Nutzer-, Nutzungs-, und Verhaltensdaten (sog. "*targeting insights*"), welche Netzbetreiber, TV-Plattformanbieter sowie Webseitenbetreiber unter Beachtung der datenschutzrechtlichen Rahmenbedingungen in anonymisierter bzw. aggregierter Form für zielgruppenspezifische Werbemöglichkeiten aufbereiten.

2. Angleichung der Werbevorschriften zur Stärkung des Schweizerischen Medien- und Werbemarktes

Die ausländischen Werbefenster sowie die wenigen nicht konzessionierten Schweizer TV-Veranstalter haben bekanntlich bereits heute die Möglichkeit, zielgruppenspezifische Werbung auszustrahlen und von den neuen Werbeformaten Gebrauch zu machen. Die mit der vorgeschlagenen Revisionsvorlage angestrebte Angleichung der rundfunkrechtlichen Werbevorschriften mittels Schaffung der notwendigen Rechtsgrundlagen, damit auch konzessionierte Schweizer Veranstalter die neuen innovativen Werbeformate in Anspruch nehmen können, ist begrüssenswert. Jedenfalls rechtfertigt sich ein gänzlich Verbot dieser Werbeform nicht. Den spezifischen Gegebenheiten des dualistisch ausgestalteten schweizerischen Rundfunkregimes kann durch anderweitige Ausgleichsmassnahmen wie beispielsweise inhaltliche sowie räumlichen Werbeeinschränkungen² angemessen Rechnung getragen werden.

Die erweiterten innovativen Werbemöglichkeiten für sämtliche Programmveranstalter stärken dabei gleichzeitig den Schweizer (TV-)Werbemarkt und die Rundfunk-/Medienlandschaft Schweiz, da damit der Abwanderung von Werbegeld-Etats für Online-Werbung an globale ausländische Internet-Plattformen wie Google und Facebook entgegengewirkt werden kann.

3. Ausgewiesener Bedarf der Werbewirtschaft nach neuen innovativen Werbeformaten

Angesichts zunehmender Digitalisierung, Internationalisierung und Automatisierung der kommerziellen Kommunikation wird zielgruppenspezifische Werbung auch für die Schweizer Werbewirtschaft immer wichtiger. Dieses zeitgemässe Format erlaubt es, Werbespots basierend auf den neuen Targeting-Möglichkeiten weit präziser als bisher auf die Bedürfnisse der Konsumentinnen und Konsumenten auszurichten und zugleich unerwünschte Streuverluste zu minimieren. Auch die SRG soll von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen können, denn für Medienstrategien und nationale Kampagnen hat das Medium Fernsehen und insbesondere die SRG mit einer Reichweite von ca. 30% eine grosse Bedeutung für die Werbewirtschaft.

Auch Swisscom als einer der grössten Werbeauftraggeberinnen in der Schweiz hat ein ausgewiesenes Interesse am Einsatz zukunftsweisender innovativer Werbeformate wie der zielgruppenspezifischen Werbung, welche durch die Digitalisierung sowie die neuen Möglichkeiten der Informations- und Kommunikationstechnologie ermöglicht werden. Neue Werbemöglichkeiten, welche einem ausgewiesenen Bedarf der Werbewirtschaft entsprechen, sollen nicht durch weitgehende Einschränkungen oder gar Verbote verhindert werden, zumal damit die verfassungsrechtlich geschützte Wirtschafts- bzw. Werbefreiheit der Werbeauftraggeberinnen unzulässiger Weise eingeschränkt würde.

² Vgl. dazu im Einzelnen unten Ziff. 4.

4. Massvolle und ausgewogene Werbebeschränkungen für zielgruppenspezifische Werbung der SRG

Im Sinne eines sachgerechten und ausgewogenen Ansatzes der rundfunkrechtlichen Werberegulierung schränkt die geplante RTVV-Revision den Einsatz von Zielgruppenwerbung durch die SRG aus Rücksichtnahme auf andere Medienunternehmen massvoll ein. Neben den vorgeschlagenen zeitlichen Einschränkungen (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. b und c E-RTVV) wird dem verfassungs- und rundfunkrechtlichen Rücksichtnahmegebot³ hinsichtlich anderer Medien insbesondere auch durch **Art. 22 Abs. 1^{ter} E-RTVV** massvoll Rechnung getragen, wonach die SRG die Zielsegmente für die zielgruppenspezifische Werbung nicht ausschliesslich nach geografischen Kriterien definieren darf⁴.

Zu betonen gilt es, dass diese Einschränkungen in Bezug auf regional differenzierte Werbung grundsätzlich nur die SRG betreffen, andere Programmveranstalter indessen in dieser Hinsicht keinen Restriktionen zu gewärtigen haben. Im Vergleich zur Rundfunkregulierung in Deutschland, welche zur Sicherung der Angebots- und Meinungsvielfalt regional differenzierte Werbung für bundesweit verbreitete Fernsehprogramme grundsätzlich verbietet bzw. unter Genehmigungsvorbehalt stellt⁵, bestehen mithin für ausländische werbefinanzierte Programmveranstalter mit schweizerischem Werbefenster weitergehende Werbemöglichkeiten in der Schweiz.

5. Keine rundfunkrechtliche Verbreitungspflicht in Bezug auf zielgruppenspezifische Werbung

Die zielgruppenspezifische TV-Werbung über ein IP-Netz (IPTV) stellt in der Schweiz eine Innovation dar. Damit die entsprechende Werbemethode aber letztlich auch angewendet werden kann, sind diverse Vor- bzw. Zusatzleistungen im Bereich Datenaufbereitung (Data Analytics) sowie komplexe technische Aufbereitungsschritte (Signalisierung gewisser Steuerungsdaten sowie Adressierungselemente inkl. Übermittlung der Steuerungsdaten innerhalb des Rundfunksignals) notwendig. Die zielgruppenspezifische Werbeaussendung erschöpft sich insofern nicht in der eigentlichen Übertragungs-/Verbreitungsleistung, sondern setzt eine technologische Aufbereitungslösung voraus, welche vorab mit nicht unbeträchtlichen Investitionen implementiert werden muss.

Vor diesem Hintergrund bedürfen die Rahmenbedingungen und Verbreitungsmodalitäten für zielgruppenspezifische TV-Werbung in jedem Falle einer einvernehmlichen Regelung zwischen dem Programmveranstalter und der jeweiligen Fernmeldediensteanbieterin. **Art. 51a E-RTVV**, wonach Programme mit originalen Werbeblöcken, welche durch zielgruppenspezifische Werbung geändert werden (und insofern gemäss Art. 2 Abs. 1 lit. a^{bis} E-RTVV meldepflichtig sind) nicht der rundfunkrechtlichen Verbreitungsregulierung (sog. must carry rule) unterliegen, ist insofern konsequent und der einzig sachgerechte Regelungsansatz. In die-

³ Vgl. Art. 93 Abs. 4 BV sowie Art. 29 RTVG.

⁴ Bereits bisher haben sich Werbevermarkter im Sinne einer Selbstbindung bzw. Selbstbeschränkung selber entsprechende Werbebeschränkungen in regionaler Hinsicht auferlegt (vgl. Ziff. 6 "Grundsätze der Werbevermarktung" von Admeira [<http://admeira.ch/about/grundsätze-der-vermarktung>]: "Keine regionalen Werbekampagnen im TV-Programm der SRG SSR. Falls künftig die Ausstrahlung von zielgerichteter TV-Werbung im SRG-Programm möglich ist, wird die SRG keine zielgerichtete Werbung ausstrahlen, bei der ein Auftraggeber Werbespots nur in einem regionalen Verbreitungsgebiet schalten möchte. Einzig bei sprachregionalen und nationalen Werbespots darf in den SRG-Programmen geotargeting angewendet werden").

⁵ § 7 Abs. 11 Rundfunkstaatsvertrag. Vgl. auch JOHANNA WEISS, Verbot regionalisierter Werbung zur Sicherung der Meinungsvielfalt, AfP 2015, S. 505 ff.; LEA KÖTTERER, Addressable Advertising, (<http://rechtundnetz.com/addressable-advertising/>): "Nach der geltenden Rechtslage ist Addressable Advertising zulässig, solange sie nicht nach regionalen Kriterien unterscheidet. Der praktischen Umsetzung von Addressable Advertising steht jedenfalls aus rundfunkrechtlicher Sicht also nichts entgegen".

sem Sinne unterstützt Swisscom die klarstellende und damit auch der Rechtssicherheit dienende Bestimmung von Art. 51a E-RTVV, wonach für zielgruppenspezifische Werbung keine Verbreitungspflicht der Fernmeldediensteanbieterinnen besteht, ausdrücklich.

6. Fazit: Revisionsvorlage von Swisscom ausdrücklich begrüsst und unterstützt

Im **Ergebnis** und als Fazit kann als **Grundposition von Swisscom** festgehalten werden, dass die Stossrichtung sowie die vorgeschlagenen Eckpunkte des Revisionsvorhabens ausdrücklich unterstützt werden. Swisscom begrüsst die angestrebte Liberalisierung der rundfunkrechtlichen Werberegulierung sowie die damit einhergehende Möglichkeit der zielgruppenspezifischen Werbung für alle Programmveranstalter, da damit zeitgemässe Grundlagen geschaffen werden für innovative und zukunftsweisende neue Werbeformate.

Neben Hinweisen zum weiteren Vorgehen in seinen Antworten auf parlamentarische Vorstösse⁶ hat der Bundesrat bekanntlich auch im Zusammenhang mit seinem Bericht zum medialen Service public⁷ vom Sommer 2016 ausdrücklich verlauten lassen, er wolle "*rasch*" die rechtlichen Grundlagen für die zielgruppenspezifische Werbung schaffen bzw. in die Wege leiten. Gerade vor dem Hintergrund der stets transparent adressierten Regelungsabsicht erachtet Swisscom eine zeitnahe Finalisierung der Revisionsvorlage geboten sowie eine zügige Inkraftsetzung der vorgeschlagenen Änderungen der RTVV angezeigt.

Für die Kenntnisnahme und Berücksichtigung der Anliegen sowie Überlegungen von Swisscom bedanken wir uns im Voraus bestens.

Mit vorzüglicher Hochachtung

Swisscom (Schweiz) AG
Konzernrechtsdienst



Diego Chocomeli
Head of Telecom Law, Retail & Wholesale



Stefan Gilgen
Senior Counsel

⁶ Vgl. z.B. Antwort des Bundesrates vom 4. Mai 2016 auf die Anfrage Christian Wasserfallen (16.1004) vom 8. März 2016 i.S. "Joint Venture Swisscom, Ringier und SRG – diskriminierungsfreier Zugang für alle privaten Medien sichergestellt?".

⁷ Service public-Bericht des Bundesrates vom 17. Juni 2016 (Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien, Bericht des Bundesrates vom 17. Juni 2016 in Erfüllung des Postulates 14.3298 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) <https://www.parlament.ch/centers/e-parl/curia/2014/20143298/Bericht%20BR%20D.pdf>, S. 108.