



IGEM, c/o Siri Fischer, Wildbachstr. 3, 8008 Zürich

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Abteilung Medien
Zukunftstrasse 44
Postfach 252
2051 Biel

Per E-Mail an rtvg@bakom.admin.ch

Zürich, 12. Oktober 2018

Entwurf zu einem Bundesgesetz über elektronische Medien – Vernehmlassung

Sehr geehrte Damen und Herren

Wir danken Ihnen für die Gelegenheit, an der Vernehmlassung zum Entwurf für ein Bundesgesetz über elektronische Medien vom 21. Juni 2018 (BGeM) teilnehmen zu können.

Von dieser Möglichkeit machen wir gerne wie folgt Gebrauch:

A. Einleitende Bemerkungen und Forderungen im Überblick

Die Interessengemeinschaft Elektronische Medien (IGEM) ist ein schweizerischer Verein, der sich für vielfältige und liberale Möglichkeiten der kommerziellen Kommunikation in den elektronischen und interaktiven Medien einsetzt. Die IGEM vereinigt die Anbieter und Abnehmer von Werbezeiten in elektronischen Medien und im Internet. Mitglieder der IGEM umfassen sowohl konzessionierte und nicht konzessionierte TV- und Radio-Veranstalter, praktisch alle relevanten Mediaagenturen und die Vermarktungsfirmen von Werbung in TV, Radio, Kino, Teletext, Digital Out of home und Internet, aber auch die für die Branche wichtigen Marktforschungsunternehmen und TV-Verbreiter. Die IGEM befasst sich unter anderem mit der Digitalisierung der elektronischen Medien.

Das BGeM will gemäss dem erläuternden Bericht des UVEK einen Beitrag zur Medienvielfalt in der Schweiz leisten, die Qualität der elektronischen Medien fördern und die Unabhängigkeit der Medien vom Staat stärken. Diese regulatorischen Ziele teilen wir, doch wird das BGeM seinem Anspruch nicht im Ansatz gerecht.

Das BGeM setzt als Mittel zur Erreichung seiner regulatorischen Ziele fast ausschliesslich auf einen Ausbau der allgemeinen Medienförderung über Gebührengelder. Demgegenüber vernachlässigt der Gesetzesentwurf die Gestaltung von Rahmenbedingungen, die das Gedeihen von privaten Medien erleichtern würden.

Vor diesem Hintergrund fordern wir:



1. **Liberalisierung der Werberestriktionen:** Die Einschränkungen im Bereich der Fernsehwerbung sind nicht mehr zeitgemäss und sie sind abzuschaffen. Dazu gehören die Zulassung von politischer Werbung für alle Medien und die Streichung der umfangreichen Vorschriften für TV-Werbung, die Schweizer Medien gegenüber den nicht regulierten Online Video-, Social Media- und Influencer Werbeformen benachteiligen.
2. **Fortsetzung und Ausbau der Nutzungsforschung:** Die Nutzung der geförderten Medienangebote muss gemessen werden können, wobei die Messung durch externe Dritte die Leistungen bzw. deren Nutzung objektiviert. Bei den werbefinanzierten Medienangeboten ist eine anerkannte Nutzungsforschung Voraussetzung für Einnahmen im Werbemarkt. Die Nutzungsforschung muss Zugang zu den Verbreitungsdaten der TV Verbreiter erhalten. Die Unterstützung der Nutzungsforschung entspricht einer indirekten Förderung, die allen Schweizer Medienanbietern (mit oder ohne Konzession und Gebührengeldern) zugutekommt.
3. **Integrale Verbreitung von Schweizer Fernsehprogrammen:** TV Verbreiter sind zu verpflichten, Schweizer Fernsehprogramme integral (d.h. unter Einbezug der programmbegleitenden Signale und Werbung) zu verbreiten. Ausserdem müssen sie Schnittstellen zur Verfügung stellen, damit Fernsehsender zielgruppenspezifische Werbung aussteuern können.¹ Nur mit solchen flankierenden Massnahmen können die Fernsehsender die Möglichkeiten der Digitalisierung nutzen und ihre Programminhalte refinanzieren.
4. **Keine neue Kommission mit grosser Machtfülle:** Die geplante neue Kommission für elektronische Medien KOMEM lehnen wir in der vorgesehenen Form ab. Gemäss BGeM erhält sie eine zu grosse Machtfülle. Der Rechtsweg gegen Entscheide der vom Bundesrat eingesetzten Kommission ist unklar.
5. **Vielfältige Medienlandschaft Schweiz:** Die Privatradios und die lokalen TV-Veranstalter werden durch den Vorentwurf benachteiligt und haben keine Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit mehr. IGEM verweist dazu auf die Stellungnahmen von VSP und Telesuisse.

Diese medienregulatorischen Anliegen sind im BGeM zu einem grossen Teil gar nicht angesprochen. Unsere Stellungnahme kann daher in systematischer Hinsicht nicht dem Gesetzesentwurf folgen.

B. Begründung der einzelnen Forderungen

1. Liberalisierung der unnötigen Werberestriktionen

Vielfältige Medien lassen sich nicht nur durch staatliche Gebühren, sondern auch durch zahlende Abonnenten und durch Werbung finanzieren. Privates lineares "Free TV" finanziert sich gar ausschliesslich durch Werbung. Es ist nur für den Zuschauer gratis, nicht für den Veranstalter, der in sein Programm investiert. Unnötige Werberestriktionen gefährden die Finanzierbarkeit der privaten Medien und damit die Medienvielfalt in der Schweiz.

¹ IGEM weist darauf hin, dass unser Mitglied UPC Schweiz GmbH dazu stellenweise eine andere Meinung vertritt und verweist auf deren Stellungnahme.



Das BGeM übernimmt in Art. 15 unreflektiert sämtliche Anforderungen an Einfügung, Dauer und Umfang der Fernsehwerbung aus dem RTVG. Dasselbe gilt für die Anforderungen an Sponsoring (Art. 16 BGeM) sowie die Regeln zur Produkteplatzierung (Art. 18 BGeM). Auch die Werbeverbote in Fernsehprogrammen will das BGeM übernehmen, obwohl diese heute ausnahmslos überholt sind.

Besonders stossend ist dies im Bereich der politischen Werbung. Für Schweizer Fernsehprogramme will das BGeM am Verbot politischer Werbung festhalten, während politische Interessengruppen aller Art wachsende Summen in Kampagnen auf Social Media investieren. Dabei ist häufig unklar, wer der Auftraggeber ist und nach welchen Kriterien die Empfänger selektioniert werden. Die in letzter Zeit bekanntgewordenen Versuche der Manipulation von Wahlen über Social Media in verschiedenen Ländern lassen befürchten, dass hier eine viel grössere Gefahr für die politische Meinungsbildung heranwächst als dies TV Werbung je sein konnte. Das zu Zeiten der öffentlich-rechtlichen Monopolsender entstandene Verbot für politische Werbung gehört heute abgeschafft.

Im Bereich der Tabakwerbung droht eine doppelspurige Regulierung, denn das neue Tabakproduktegesetz wird eine risikoadäquate Regulierung der Werbung für Tabakprodukte enthalten. Ein Festhalten am medienspezifischen absoluten Werbeverbot im BGeM ist unnötig. Bei Medienangeboten mit Leistungsaufträgen käme es zu schwierigen Abgrenzungsfragen.

Einer weitgehenden Liberalisierung der Werberestriktionen stehen auch keine staatsvertraglichen Hindernisse entgegen: Die im Abkommen des Europarates zum grenzüberschreitenden Fernsehen enthaltenen Einschränkungen müssen nur auf Fernsehprogramme angewendet werden, die im Ausland verbreitet werden.

Zu streichen ist auch die in Art. 14 Abs. 5 BGeM enthaltene und offen formulierte Delegationskompetenz an den Bundesrat für weitere Werberestriktionen. Sie stellen einen schwerwiegenden Eingriff in die Wirtschaftsfreiheit dar – insbesondere für jene Angebote, die keine staatliche Förderung in Anspruch nehmen, sondern rein privat finanziert sind. Solche Eingriffe erfordern eine gesetzliche Grundlage im jeweils sachlich passenden Gesetz (wie etwa im bereits erwähnten Tabakproduktegesetz bezüglich Einschränkungen der Tabakwerbung).

2. Fortsetzung und Erweiterung der Nutzungsforschung

Eine im Werbemarkt anerkannte und unabhängige Nutzungsforschung ist eine unabdingbare Grundlage für werbefinanzierte Medienangebote. Bei Medienangeboten mit Leistungsauftrag und Gebührengeldern muss die Leistung zur Kontrolle der eingesetzten Mittel gemessen und ausgewiesen werden können.

Die Notwendigkeit einer leistungsfähigen Nutzungsforschung scheint auch der erläuternde Bericht des UVEK anzuerkennen. Dennoch verzichtet das BGeM auf eine Regulierung, "da die Nutzungsdaten künftig durch die Branche selbst erhoben werden sollen" (Erläuternder Bericht, S. 18). Diese Erwartung dürfte ohne regulatorisch definierte Rahmenbedingungen und (wie bisher zumindest teilweise) Finanzierung über Gebührengelder nicht in Erfüllung gehen.

Die heute praktizierte Medienforschung durch Mediapulse ist im Werbemarkt anerkannt, stösst jedoch bei der Messung von Reichweite auf digitalen Plattformen sowie bei der Messung von Medienangeboten mit geringer Nutzung an Grenzen.

Gerade für kleinere, oft regional ausgerichtete Medienanbieter ist es von grosser Bedeutung, dass sie ihre Leistungen auch künftig im Werbemarkt ausweisen können. Diese Medienanbieter werden sich die hohen Kosten einer zuverlässigen Medienforschung nicht leisten können. Die Weiterführung der Unterstützung der Medienforschung im Bereich der elektronischen Medien



stellt eine sehr zielgerichtete und wettbewerbsneutrale Form der indirekten Medienförderung dar. Es ist unverständlich, dass ausgerechnet dieser staatliche Beitrag zur Medienvielfalt unter dem BGeM entfallen soll.

IGEM fordert daher, dass die Unterstützung einer unabhängigen und breit akzeptierten Nutzungsforschung zur Kontrolle der Leistungsaufträge und als Einheitswährung für die Werbeindustrie im neuen Mediengesetz verankert wird. Mit einer Nutzungsforschung über alle elektronischen Medien wird sichergestellt, dass sich Schweizer Medienanbieterinnen auch im digitalen Werbemarkt gegenüber den grossen ausländischen Plattformen ausweisen können. IGEM postuliert, dass aus der Haushalts- und Unternehmensabgabe weiterhin Beiträge für die Nutzungsforschung an die Stiftung Mediapulse fliessen und alle elektronischen Medien unabhängig erhoben werden.

Damit die zunehmende mobile Nutzung auf Smartphones und Tablets erfasst und monetarisiert werden kann, muss die Medienforschung auf Nutzerdaten der Betreiber dieser Plattformen zugreifen können. Anonymisierte Nutzerdaten sind ausreichend, weshalb der Datenschutz einer Nutzung dieser Daten nicht entgegensteht. Plattformbetreiber werden ihre Nutzerdaten der Nutzungsforschung kaum freiwillig zur Verfügung stellen, weshalb eine gesetzliche Pflicht zu statuieren ist. Die Daten aller Anbieter, die TV Programme gebündelt verbreiten bzw. weiterverbreiten sind für die Nutzungsforschung zur Verfügung zu stellen, unabhängig davon ob die Verbreitung über OTT Plattformen, über TV Boxen oder über andere Wege erfolgt.

3. Verpflichtung zur integralen Verbreitung von Fernsehprogrammen

Fernmeldediensteanbieter und OTT Plattformen, die Fernsehprogramme gebündelt verbreiten sind zu verpflichten, diese vollständig zu verbreiten.² Dies erfordert mindestens die im Folgenden erläuterten regulatorischen Rahmenbedingungen:

Verbreitung von HBB-TV: Fernsehsender können interaktive Angebote entwickeln und damit neue Einnahmequellen erschliessen, wenn sie die im Ausland bereits seit Jahren etablierte Hbb-TV Technologie anwenden. Diese besteht darin, die Programmsignale mit Steuerungssignalen anzureichern, über die TV Zuschauer Zusatzangebote in Anspruch nehmen können. In der Schweiz besteht bisher keine Verpflichtung der TV Verbreiter, Fernsehprogramme integral, das heisst auch unter Einschluss der Hbb-TV Steuerungssignale, zu verbreiten. In der Praxis ist es damit den Fernsehsendern in der Schweiz verwehrt, eigene interaktive Angebote zu entwickeln und diese zusammen mit ihrem Programm den Zuschauern zugänglich zu machen.

Das BGeM muss TV-Verbreiter dazu verpflichten, Hbb-TV Steuerungssignale der Schweizer Fernsehprogramme mitzuverbreiten. Die Hbb-TV Steuerungssignale beanspruchen wenig Bandbreite, weshalb deren Verbreitung nicht von der Bezahlung einer Vergütung abhängig gemacht werden darf.

Werbung (oder Kompensation) auch bei zeitversetzter Nutzung: Schweizer TV Verbreiter nutzen gestützt auf eine urheberrechtlich weltweit einmalige Praxis lineare Fernsehprogramme zum Aufbau eigentlicher VoD Angebote, indem sie die einzelnen Sendungen zur zeitversetzten Nutzung anbieten. Dabei ermöglichen sie es ihren Nutzern, die Werbung (welche diese Inhalte im Free TV finanziert) zu überspringen und nur die redaktionellen Inhalte zu konsumieren. Den Fernsehsendern entgeht wegen dieser Praxis ein wachsender Teil ihrer Werbeeinnahmen. 2017 betragen die Verluste aller im Schweizer Werbemarkt finanzierten Fernsehsender bereits

² IGEM weist darauf hin, dass unser Mitglied UPC Schweiz GmbH dazu stellenweise eine andere Meinung vertritt und verweist auf deren Stellungnahme.



über CHF 100 Millionen. Diese Funktionen der Anbieter von zeitversetztem Fernsehen stellen eine starke Bedrohung der Medienvielfalt in der Schweiz dar.

Das BGeM muss dieser Praxis Einhaltung gebieten, wenn es seinem verfassungsmässigen Auftrag nachkommen will. Das Gesetz muss das Anbieten von Funktionen verbieten, welche es dem Nutzer gestatten, Werbung ohne Zustimmung des Medienanbieters zu überspringen oder auszublenden. Weil TV Verbreiter Fernsehsender bei der Einholung einer Zustimmung unter Druck setzen können (etwa durch Zuweisung eines unattraktiven Programmplatzes) muss das Gesetz angemessene Konditionen für die Zustimmung vorgeben. Dazu gehört der Ausgleich der erlittenen Verluste an Werbeeinnahmen.

Art. 68 Abs. 2 BGeM enthält zwar eine Verpflichtung der TV Verbreiter, die zeitversetztes Fernsehen anbieten, "keine Änderungen" an den von ihnen aufgezeichneten und verbreiteten linearen schweizerischen Fernsehprogrammen vorzunehmen. Diese Regelung ist ungenügend.

Zugang zu Schnittstellen und Daten für zielgruppenorientierte Werbung: Wenn TV Verbreiter zielgruppenspezifische Werbung erlauben, so müssen sie den Mediendienstanbietern einen nichtdiskriminierenden Zugang zu (anonymisierten) Nutzerdaten gewähren, welche die Erstellung und Auslieferung von zielgruppenspezifischer Werbung erst ermöglichen.

Dieser Zugang ist über Schnittstellen bereitzustellen, die für alle Mediendienstanbieter offen und kostenlos sein müssen. Ausserdem sind die TV Verbreiter zu verpflichten, zielgruppenspezifische Werbung der Mediendienstanbieter an ihre Kunden auszuspielen. Auch dies erfolgt über Schnittstellen, die offen und kostenlos zugänglich sein müssen.

Verbreitungspflicht für Schweizer Fernsehprogramme: Alle vorstehend genannten und begründeten Anforderungen sind wirkungslos, wenn TV Verbreiter sich weigern, einzelne Schweizer Fernsehprogramme zu verbreiten. Zumindest für Schweizer Fernsehprogramme ist eine Verbreitungspflicht zu statuieren, wenn TV Verbreiter lineare Fernsehprogramme gebündelt verbreiten. Die Verpflichtung zur Verbreitung von Schweizer Fernsehprogrammen stellt keine zusätzliche Belastung der Netzkapazitäten der TV Verbreiter dar. Bei digitaler Verbreitung wird immer nur das Signal jenes Programmes übertragen, das der Zuschauer auf seinem Gerät aktiviert. Deshalb verbreiten heute TV Verbreiter hunderte von Fernsehprogrammen aus aller Welt. Eine Verpflichtung zur Verbreitung der Schweizer Fernsehprogramme ist im Interesse der Stärkung der Medienvielfalt in der Schweiz vor diesem Hintergrund verhältnismässig.

4. Keine neue Kommission mit grosser Machtfülle

Die Schaffung der vorgeschlagenen neuen Kommission für elektronische Medien (KOMEM) ist unnötig. Wir sehen darin lediglich Nachteile und lehnen die KOMEM daher ab.

In der vorgeschlagenen Art fehlt es der KOMEM der angestrebten Unabhängigkeit vom Staat. Selbst wenn das Gesetz verschiedene Personen, wie Mitglieder der Bundesversammlung oder Personal der Bundesverwaltung von der Wahl in die KOMEM ausschliesst, stellt die Wahl der Sachverständigen durch den Bundesrat doch eine erhebliche Gefahr für die Unabhängigkeit der Kommission dar.

5. Vielfältige Medienlandschaft Schweiz:

Wichtigstes regulatorisches Ziel eines neuen Mediengesetzes ist der Erhalt einer vielfältigen Schweizer Medienlandschaft. Leider verpasst es der aktuelle Entwurf des BGeM, die



notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. Schweizer TV Veranstalter (sprachregionale wie auch regionale) sowie Privatradios werden durch den Vorentwurf benachteiligt und haben keine Rechts-, Planungs- und Investitionssicherheit mehr. Die IGEM verweist dazu auf die Stellungnahmen von VSP (Verband Schweizer Privatradios) und Telesuisse (Verband der Schweizer Regionalfernsehen).

Gerne sind wir bereit, unsere einzelnen Anliegen detaillierter zu begründen oder vorzutragen.

Wir danken Ihnen für die Kenntnisnahme.

Mit vorzüglicher Hochachtung

IGEM

Stephan Küng
Präsident

Siri Fischer
Geschäftsführerin