

«Wir haben einiges toleriert, das schon unter altem Recht problematisch war»

Das im letzten Jahr revidierte Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) hat das Sponsoring bei Veranstaltern bis auf punktuelle Änderungen und Präzisierungen nicht wesentlich verändert. Neu ist Product-Placement ausdrücklich erlaubt und gilt als Sponsoring. Doch mit der zunehmenden Vernetzung von crossmedialen Sponsorauftritten verschärft sich die Problematik im TV- und Radiosponsoring. Das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) als Aufsichtsbehörde verlangt nun mit seinen neuen Sponsoringrichtlinien mehr Klarheit zum Sponsoringverhältnis und eine klarere Trennung von Werbung und Sponsoring.



Matthias Ramsauer

matthias.ramsauer@bakom.admin.ch

Vizedirektor

Bundesamt für Kommunikation BAKOM

Herr Ramsauer, was hat das revidierte Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) seit der Inkraftsetzung im April 2007 gebracht? Ist nun der Umgang mit Sponsoring und Sonderwerbformen einfacher oder komplizierter geworden?

Matthias Ramsauer: Weder noch. Im Sponsoring hat sich bis auf punktuelle Änderungen und Präzisierungen nicht viel geändert. Sponsoren dürfen weiterhin keine Werbebotschaften platzieren und sie müssen ihr Engagement transparent machen. Neu ist, kurz zusammengefasst, dass eine einmalige Sponsornennung am Anfang oder am Ende der vom Sponsor finanzierten Sendung genügt und pro zehn Minuten Sendezeit ein Insert pro Sponsor zulässig ist. Strengere Anforderungen gelten bei Produktplatzierungen, die im Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) neu explizit als zulässig festgehalten sind. Wich-

tig ist: Die Produktplatzierung gilt als Sponsoring. Produkte eines Sponsors, die in einer redaktionellen Sendung platziert werden, müssen zwingend am Anfang der Sendung explizit deklariert und mit einem klaren Hinweis auf das Sponsoringverhältnis versehen werden. Im Weiteren kämpfen wir mit den gleichen Problemen wie schon beim alten Recht.

Was für Tendenzen stellen Sie aktuell fest?

Ramsauer: Sponsoren und Werbetreibende suchen zunehmend die Nähe zum Programm. Sie wollen ihre Produkte in spezifische Sendungen werblich integrieren. Das widerspricht jedoch einem fundamentalen Grundsatz des RTVG, wonach Werbung vom redaktionellen Programm klar getrennt sein muss und somit keine Werbewirkung für den Sponsor oder für Dritte erzeugt werden darf.

Haben die Verstösse seit dem revidierten RTVG zu- oder abgenommen?

Ramsauer: Auch daran hat sich nicht viel geändert. Die Anzahl eröffneter Aufsichtsverfahren hat sich in den letzten Jahren bei zirka 25 Fällen pro Jahr eingependelt. Was jedoch klar zugenommen hat, ist die Komplexität einzelner Fälle. Gleichzeitig stellen wir fest, dass die Prävention sehr stark an Bedeutung gewinnt. Hier hat sich ein Paradigmenwechsel vollzogen. So haben wir im letzten Jahr über 600 Auskünfte an Radio- und TV-Veranstalter sowie an Werbetreibende erteilt. Das ist deutlich mehr als je zuvor! Es hat sich mittlerweile etabliert, Sponsoring- und Sonderwerbformen vor der Erstausstrahlung am Radio oder Fernsehen dem BAKOM vorzulegen und damit das Risiko eines möglichen Verstosses zu vermeiden.

Quasi eine Zensurstelle.

Ramsauer: Nein. Wir zensurieren nicht. Aber wir schauen uns auf Anfrage die

Umsetzungsideen gern an und geben dazu unsere Meinung und Empfehlung ab. Fällt diese negativ aus, kann ein Veranstalter die bemängelte Produktion trotzdem ausstrahlen, was ihm aber möglicherweise die Einleitung eines Aufsichtsverfahrens mit entsprechenden Konsequenzen einbringt, bis hin zur Ablieferung der unrechtmässig erworbenen Einkünfte.

Wie verbindlich sind solche Empfehlungen des BAKOM? Können im Vorfeld abgegebene Empfehlungen plötzlich ins Gegenteil gedreht werden?

Ramsauer: Nur wenn sich die Rahmenbedingungen und die gültige Praxis ändern. Wir behalten uns vor, einzelne Vorschriften der Richtlinien zu ändern oder zu präzisieren, wenn beispielsweise der Europarat die Sponsoring-Bestimmungen des Europäischen Übereinkommens über das grenzüberschreitende Fernsehen revidiert oder wenn die Schweiz die Fernsehrichtlinien der EU übernehmen sollte. Ansonsten sind unsere Empfehlungen zu Vorabklärungen verbindlich, die sich in der Regel auf einen konkreten Einzelfall beziehen.

Was macht das BAKOM mit eingezogenen Einnahmen aus Verstössen?

Ramsauer: In den Medien wird oft dargestellt, dass wir Bussen verhängen, was nicht stimmt. Das BAKOM verhängt keine Bussen, sondern wir ziehen unrechtmässig erzielte Einnahmen ein. Das Geld fliesst vollumfänglich in die Bundeskasse. Das Einfordern dieser Gelder ist jedoch ultima ratio und wird erst verfügt, wenn mildere Aufsichtsmassnahmen keine Wirkung zeigen.

Wie sieht das Inkassoprozedere aus?

Ramsauer: In Anwendung des Verhältnismässigkeitsprinzips verlangen wir bei einem ersten Verstoss in der Regel nur das Herstellen des rechtmässigen Zustandes. In gleich gelagerten Wiederholungsfällen ziehen wir rund ein Drittel der unrechtmässigen Einnahmen ein. Danach zirka zwei Drittel und schliesslich allenfalls sogar den Gesamtbetrag.

In welchen Bereichen wollen Sie künftig die Praxis verschärfen und restriktivere Massnahmen ergreifen?

Ramsauer: Wir haben in der Vergangenheit einiges toleriert, das schon unter altem Recht problematisch war, aber mit dem neuen Recht nun nicht mehr vereinbar ist. Konkret beispielsweise das Uhrensponsoring wie es auch das Schweizer Fernsehen vor der Tagesschau praktiziert. Diese Form des Sponsorings ist kaum mehr von einem Werbespot zu unterscheiden, ohne aber dass die entsprechenden Vorschriften wie Trennungszeichen oder Werbezeitbeschränkung eingehalten würden. Beim Sponsoring soll die Sendung, nicht der Sponsor im Vordergrund stehen. Für die Umsetzung dieser Praxisänderung werden wir aber Übergangsfristen gewähren, damit bestehende Verträge eingehalten werden können.

Es gibt das RTVG, die dazugehörige Verordnung (RTVV) und es gibt die Sponsoringrichtlinien des BAKOM. Viel Stoff, der offensichtlich für viel Verwirrung und Interpretationsspielraum sorgt. Ginge es nicht einfacher?

Ramsauer: Absolut. Entweder alles verbieten oder alles erlauben. Dann ist der Interpretationsspielraum aufgehoben. Der Gesetzgeber hat nun aber einen Mittelweg definiert. Diesen Mittelweg zu begehen ist in der Praxis zwar nicht einfach, aber durchaus machbar, vorausgesetzt, dass die definierten Spielregeln von allen eingehalten werden. Sonnenklar ist: Sponsoring darf keine werbende Wirkung erzielen – und genau hier liegt der Ursprung des Problems, weil es immer wieder zu neuen Interpretationssituationen führen kann und im Endeffekt eine Ermessensfrage ist.

Was unternehmen Sie, um die Kommunikation des BAKOM in Sachen Sponsoring zu verbessern?

Ramsauer: Zusätzlich zu den neuen BAKOM-Sponsoringrichtlinien, die übrigens seit Anfang Juli unter www.bakom.admin.ch zum Download zur Verfügung stehen, werden wir in diesem Jahr neu einen elektronischen Newsletter lancieren. Damit wollen wir über Aktualitäten im Umgang mit Sponsoring und Sonderwerbformen informieren und natürlich noch mehr Transparenz in der Praxis des BAKOM zeigen. Die Sponsoringrichtlinien schaffen kein neues Recht, sondern sie dienen einzig und allein dazu, mehr Klarheit in der Praxisanwendung zu vermitteln. Wenn es gelingt, unsere Praxis nach aussen verständlicher zu machen, dann werden wir mit Sicherheit weniger Probleme haben.

Das Verständnis für die Praxis des BAKOM zu fördern scheint auch nötig zu sein. Radio- und Fernsehveranstalter monieren, das BAKOM sei viel zu streng und die Entscheidungen seien oftmals nicht nachvollziehbar.

Ramsauer: Vielleicht sind wir im einen oder anderen Fall tatsächlich etwas streng, aber wir arbeiten nicht gegen das Gesetz! Das hat nun auch das Bundesgericht ausdrücklich bestätigt. Gesetz und Verordnung sind dazu da, eingehalten zu werden. Wenn wir bei einem Veranstalter mehrmals gegen immer gleiche Verstösse vorgehen müssen, dann mag das für den Betroffenen streng wirken, für uns jedoch heisst das nichts weiter, als dass wir die Schraube eben anziehen müssen, wenn Interventionen keine Wirkung zeigen, ja sogar ignoriert werden!

Inwieweit hat sich der BAKOM-Aufwand durch die zunehmende Komplexität der Verstösse erhöht? Haben Sie den Verwaltungsapparat ausgebaut, nicht zuletzt aus Gründen des Monitorings?

Ramsauer: Nein. Wir müssen die Aufgaben mit dem bisherigen Personalbestand wie vor der Gesetzesrevision bewältigen. Das hat auch zur Folge, dass wir den Markt zum Beispiel nur selten flächendeckend nach Schleichwerbung untersuchen können. Meistens werden wir aufgrund von Hinweisen aktiv. Die Branche kontrolliert sich da gegenseitig.

Lässt sich das BAKOM zum Spielball der Konkurrenten im ▶

«Vielleicht sind wir im einen oder anderen Fall tatsächlich etwas streng.»

► *Medienmarkt missbrauchen, speziell gegen die SRG?*

Ramsauer: In keiner Weise. Wir nehmen die SRG nicht stärker in die Pflicht als andere Veranstalter auch, aber sie steht aufgrund ihrer Grösse und Bedeutung nun einmal viel stärker im Rampenlicht als kleinere Sender. Das macht die SRG viel anfälliger auf medial begleitete Hinweise. Wenn wir auf einen möglichen Verstoss aufmerksam werden, durch wen auch immer, leiten wir zuerst eine Voruntersuchung ein. Liegt offensichtlich keine Verletzung vor, wird der Fall nicht weiterverfolgt. Ergibt die Voruntersuchung jedoch einen begründeten Verdacht auf Verstösse gegen Werbe- oder Sponsoringvorschriften, fordern wir vom Veranstalter eine Stellungnahme ein. Erst danach entscheiden wir, ob ein formelles Aufsichtsverfahren eingeleitet wird oder eben nicht.

Wie oft sind seit April 2007 gegen eine Verfügung des BAKOM beim Bundesverwaltungsgericht Beschwerden eingeleitet worden?

Ramsauer: Wenige. Im Sponsoring gibt es zwei wegweisende Entscheide aus dem letzten Jahr. Im ersten Fall wollte die Luxusuhren-Firma «Montres Breguet» beim TV-Sponsoring mit dem Zusatz «Depuis 1775» werben. Im zweiten Fall ging es um die Zulässigkeit der Sponsorenennung «Seat – auto emoción». Das Bundesverwaltungsgericht und letztinstanzlich auch das Bundesgericht haben unsere Auffassung gestützt und beide Sponsorenennungen als werblich und damit unzulässig taxiert. Vom Bundesverwaltungsgericht ebenfalls bestätigt wurde unsere Verfügung bezüglich der Sendung «Joya rennt» auf Sat 1 Schweiz im letzten Jahr. Hier ging es darum, dass der Swisscom-Auskunftsdienst 1811 im Zusammenhang mit dem «Joya rennt»-Telefonjoker künstlich hervorgehoben wurde und somit eine unzulässige Schleichwerbung entstanden ist, wie auch das Bundesverwaltungsgericht befand. Dieses Urteil wurde akzeptiert und nicht ans Bundesgericht als nächst höhere Instanz weitergezogen.

Wie viele Aufsichtsverfahren sind gegen die SRG hängig?

Ramsauer: Insgesamt acht. Grössere Aufsichtsentscheide betreffen die SF-

«Wir nehmen die SRG nicht stärker in die Pflicht als andere Veranstalter auch.»

Sendungen «Einfachluxuriös», «Meteo», «Swiss Award» und die Berichterstattung über die Segelregatta America's Cup im letzten Jahr.

Und gegen welche Aufsichtsentscheide hat die SRG ein Beschwerdeverfahren eingeleitet?

Ramsauer: Der aktuell grösste Fall betrifft die America's-Cup-Berichterstattung, wo wir bei SF gleich mehrere Verletzungen der Sponsoringbestimmungen festgestellt haben und die SRG nun beim Bundesverwaltungsgericht eine Beschwerde gegen unsere Verfügung eingereicht hat.

Was genau bemängeln Sie generell und konkret beim Fall Alinghi?

Ramsauer: Bei der SF-Alinghi-Berichterstattung bemängeln wir, dass die UBS-Sponsoring-Signete auf SF primär auf das finanzielle Engagement der Grossbank an Alinghi und am America's Cup und nicht auf das Sponsoring der Fernsehsendungen hinwiesen. Damit hat SF werbende Aussagen zum Sponsor gemacht. Gemäss Radio- und Fernsehgesetz beziehungsweise der Verordnung ist dies nicht zulässig. SF hätte lediglich deklarieren dürfen und müssen, dass die Bank die Spezialsendungen unterstützt. Durch die im Sponsoring-Billboard deutlich ins Bild gerückte Logo-Präsenz der UBS auf dem Schiff in Kombination mit der Wortbotschaft «Alinghi in Valencia – mit UBS» wurde nach unserer Auffassung gegen das Werbeverbot für Sponsoren verstossen. Die Sponsorenennungen der Sendungen «Alinghi

2007» und «Valence 2007» sowie der Live-Übertragungen auf SF, TSR und TSI genügten hingegen den gesetzlichen Anforderungen. Eine Rechtsverletzung lag hier nicht vor.

Das Schweizer Fernsehen sieht das komplett anders (siehe Sponsoring extra, Ausgabe Juni 2008) und ist Willens, den Fall, wenn nötig, bis vor das Bundesgericht zu ziehen.

Ramsauer: Das ist natürlich ihr gutes Recht. Wir würden einem solchen Szenario gelassen entgegensehen. Wenn es dazu käme, könnte uns ein letztinstanzlich beurteilter Vorzeigefall die Arbeit künftig nur erleichtern.

Die UBI (Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen) hat das SF im Rahmen der Berichterstattung über den America's Cup gerügt. SF habe Schleichwerbung betrieben, indem das Alinghi-Logo auf dem Mikrofon des Moderators prangte. Wie sind die Zuständigkeiten zwischen UBI und BAKOM genau verteilt?

Ramsauer: Die Kompetenzen sind klar: Die UBI ist zuständig für programmliche Inhalte und das BAKOM für alle Fragen rund um Sponsoring und Werbung inklusive entgeltlicher Schleichwerbung. Im vorliegenden Fall befand die UBI, dass das Logo auf dem SF-Mikrofon die Glaubwürdigkeit des Moderators beeinträchtigt und zudem ein Präjudiz für eine neue Werbepattform auf dem Mikrofon geschaffen werden könnte, wenn der Fall nicht sanktioniert würde.

Inwieweit beeinträchtigen denn bei Live-Sportübertragungen Interviewwände mit Sponsorenlogos und Sponsorentafeln neben Moderationspulten die Glaubwürdigkeit der Kommentatoren?

Ramsauer: Im Sport sind gebrandete Interviewwände wie auch Bandenwerbung eine akzeptierte Form und teilweise ein Marketingbestandteil von internationalen Übertragungsrechten, auf die wir keinen Einfluss haben. Dramaturgisch eingebettete Sponsorentafeln bei Live-Moderationen in der Sportberichterstattung sind daher nicht zu beanstanden.

Sponsoren treten bei Sportveranstaltungen in verschiedenen Formen auf: Sei es durch Logopräsenz auf den Athleten,

durch Logopräsenz auf dem Sportgerät, durch begleitende Massnahmen wie Bandenwerbung oder durch Sonderwerbeformen wie aufblasbare Produktgegenstände. Nicht selten zeigen Sieger bei Live-Übertragungen auf das Logo ihres Kopfsponsors oder halten Ausrüstergegenstände in die Kamera. Ist ein solcher Sponsor dann auch noch TV-Sponsor der Sendung und mit Spots in den Werbeblöcken präsent, ist die crossmediale Verknüpfung perfekt. Wie gross ist die Gefahr, dass TV-Sponsoring vernetzt mit einem crossmedialen Auftritt kumuliert gleichbedeutend ist mit Schleichwerbung?

Ramsauer: Diese Gefahr besteht bei einer klaren Trennung von Sponsoring und Werbung nicht. Wird jedoch in der Sendung eine Verknüpfung mit werbendem Charakter zu verschiedenen Sponsorauftritten hergestellt, ist das Schleichwerbung. Die Deklaration eines Sponsors darf sich nur auf die unterstützte Sendung beziehen. Eine Verknüpfung mit weiteren Elementen ist nicht zulässig.

Trifft es zu, dass die Vernetzung von TV-Sponsoring und Sponsoringbegleitmassnahmen immer mehr Probleme schafft?

Ramsauer: Mit der zunehmenden Komplexität, nicht zuletzt unter Einbezug der neuen Medien, nimmt die Problematik eher zu als ab.

Bei all dem juristischen Hickhack darf man sich fragen, ob da die Zuschauer nicht einfach vergessen werden. Sind die Zuschauer tatsächlich so schutzbedürftig, dass man sie als unmündig behandeln muss?

Ramsauer: Nein, natürlich nicht. Aber Schleichwerbung wird in der Regel nicht plump, sondern raffiniert betrieben. Deshalb ist es wichtig, dass die Zuschauer über eine klare Deklaration wissen, dass ein Produkt nicht zufällig im Bild zu sehen ist, sondern weil eine Firma für die Produktplatzierung bezahlt hat. Dann können sie auch ihre eigenen Schlüsse daraus ziehen. Im Gegensatz zum Produktionsbereich der Kino- und Unterhaltungsfilm können wir über die Radio- und Fernsehgesetzgebung in Fernsehsendungen sicherstellen, dass transparent gemacht wird, wer die Sendung finanziert. Nur so ist unabhängiges Programmsschaffen und eine unverfälsch-

te Meinungsbildung durch das Publikum möglich. Im Sportbereich ist jedem Fernsehzuschauer längst klar, dass ohne Sponsoren nichts läuft. Deshalb ist die Übertragung von Sportevents mit Sponsorauftritten in der Regel kein Problem. Wie gesagt, Product-Placement ist ja nicht grundsätzlich verboten, es besteht lediglich eine Deklarationspflicht! Diese darf aber nicht dazu missbraucht werden, via Deklaration versteckte Werbung zu betreiben, wie das leider immer wieder versucht wird.

Wie stark beobachten Sie die Medienentwicklung im In- und Ausland und berücksichtigen diese bei der Beurteilung von Sponsoring und Sonderwerbeformen?

Ramsauer: Wir beobachten die Medienentwicklung sehr genau. Im Vergleich zum Ausland müssen wir uns nicht verstecken! Die Schweiz war das erste Land in Europa, das Product-Placement grundsätzlich erlaubt hat. Zudem sind wir im Bereich der Sonderwerbeformen wie zum Beispiel Splitscreen, virtuelle oder interaktive Werbung fortschrittlich.

Product-Placement liegt international im Trend. Fürchten Sie auch in der Schweiz eine Zunahme und damit eine Verschärfung der Problematik?

Ramsauer: Nur wenn die Bestimmungen nicht eingehalten werden. Ich rechne aber nicht mit einer riesigen Welle, vielleicht mit einer leichten Zunahme. Die Sender können so viele Produktplatzierungen vornehmen wie sie wollen, aber sauber deklariert muss es sein. Mehr verlangen wir nicht.

«Mit der zunehmenden Komplexität nimmt die Problematik eher zu.»

Wie sind Sponsoring und Sonderwerbeformen beziehungsweise In-Game-Werbung im Internet geregelt? Im konkreten Fall, wenn der Veranstalter ein Sender ist wie beispielsweise die SRG bei den Onlinegames «Ski Challenge» und «Fussball Challenge»?

Ramsauer: Bei der SRG gilt es zu unterscheiden zwischen dem traditionellen, gebührenfinanzierten Programmangebot, den übrigen publizistischen Angeboten, die der Erfüllung des Programmauftrages dienen und ebenfalls über Gebühren finanziert werden dürfen sowie den sogenannten nicht konzessionierten Tätigkeiten. Onlinegames der SRG zählen zu Letzterem. Die SRG ist grundsätzlich frei, ausserhalb ihres Leistungsauftrages tätig zu werden, solange sie dafür keine Gebührengelder einsetzt. Nicht konzessionierte Tätigkeiten – wie eben diese Onlinegames – dürfen zudem nicht auf den Senderplattformen stattfinden.

Dürfen aber die Onlinegames auf dem Sender beworben werden, inklusive Sponsoren und Sonderwerbeformen?

Ramsauer: Soweit solche Spiele im Rahmen von Werbespots beworben werden, ist dagegen nichts einzuwenden. Allenfalls heikel ist das Vorstellen solcher Spiele im redaktionellen Programm im Lichte des Verbots der Schleichwerbung. Zudem darf die SRG bei ihrem Internetauftritt keine Werbung schalten, auch nicht für Produkte aus ihren nicht-konzessionierten Tätigkeiten. Erlaubt ist der SRG aber der Verkauf von Werbung oder Sponsoring beispielsweise im Rahmen von In-Game-Werbung.

Täuscht der Eindruck oder gibt es hier eine Grauzone mit Spielraum zum Experimentieren?

Ramsauer: Das Internet ist für Radio- und Fernsehveranstalter kein rechtsfreier Raum, solange darüber Rundfunkprogramme linear verbreitet oder dafür Gebührengelder eingesetzt werden. Auch hier halten wir uns aber an die gängige Praxis, bei möglichen Verstössen zuerst mit dem Veranstalter offen zu reden, um weitere Probleme der gleichen Art in Zukunft zu vermeiden. Hilft alles nichts, müssen wir das übliche Sanktionierungsprozedere in Gang setzen.

Interview: Jürg Kernen