

Service public

Spannungsfeld zwischen staatlicher Intervention, Freiheit und Wettbewerb

Inhaltsübersicht

1. Meinungsvielfalt als Basis der Demokratie

- 1.1. Freie Willensbildung dank Kommunikationsgrundrechten
- 1.2. Die Wirtschaftsfreiheit im Medienbereich
- 1.3. Zunehmende staatliche Interventionen als Problem

2. Regulierungsdichte, Abhängigkeiten und Staatseingriffe

- 2.1. Leitplanken für Service public definieren und durchsetzen
 - 2.1.1. Der Auftrag der SRG
 - 2.1.2. Der Auftrag der Post
 - 2.1.3. Der Auftrag der Swisscom
 - 2.1.4. Fazit
- 2.2. Zunehmende staatliche Interventionen und Kontrollen
 - 2.2.1. Transparenzvorschriften für private Anbieter bezüglich Finanzen
 - 2.2.2. Wettbewerbsunfreundliche Marktverhältnisse
 - 2.2.3. Staatliche Medienförderung
- 2.3. Zunehmende finanzielle Abhängigkeiten
 - 2.3.1. Abhängigkeit privater Sender aufgrund Gebührensplittings
 - 2.3.2. Indirekte Medienförderung im Printbereich
- 2.4. Werbeverbote
- 2.5. Fehlende Transparenz betreffend Gebührengelder
- 2.6. Wettbewerbsverzerrungen
 - 2.6.1. Angebotsvielfalt der SRG
 - 2.6.2. Joint Ventures von staatlichen Betrieben
- 2.7. Medienkonvergenz: Herausforderungen und Chancen
 - 2.7.1. Netzneutralität
 - 2.7.2. Signalintegralität

3. Service public im 21. Jahrhundert - Lösungsvorschläge

- 3.1. Subsidiaritätsprinzip stärken
 - 3.1.1. Internet den privaten Anbietern überlassen
 - 3.1.2. Service public für Radio und Fernsehen genau definieren
 - 3.1.3. Vermeidung von Staatseingriffen in private Märkte
- 3.2. Faire wettbewerbliche Rahmenbedingungen schaffen
 - 3.2.1. Gebührenerträge plafonieren
 - 3.2.2. Wettbewerb stärken statt Abhängigkeiten schaffen
 - 3.2.3. Neutralen, ungehinderten Zugang für Konsumenten sicherstellen
- 3.3. Kommunikationsfreiheit stärken – Nein zu Werbeverböten

1. Meinungsvielfalt als Basis der Demokratie

1.1. Freie Willensbildung dank Kommunikationsgrundrechten

Die Möglichkeit, sich eine eigene Meinung zu bilden, und die Freiheit, diese Meinung auch äussern zu dürfen, sind unverzichtbare Voraussetzungen für eine funktionierende Demokratie. Das **Fundament jeder Demokratie** ist der **Austausch verschiedener Ansichten**. Kommunikation ist in einer freien, pluralistischen Gesellschaft unabdingbar. Dabei kommt den Medien eine zentrale Aufgabe zu: Sie ermöglichen den Austausch von Informationen und Meinungen.

Die Bundesverfassung gewährleistet die **Meinungs- und Informationsfreiheit** (Art. 16 BV) sowie die **Medienfreiheit** (Art. 17 BV). Letztere erlaubt dem Einzelnen, seine Ansichten und Stellungnahmen über die verschiedenen Medien einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Erst diese Möglichkeit zur Verbreitung einer Meinung erlaubt einen demokratischen Diskurs und das Einbringen verschiedener Standpunkte in die öffentliche Diskussion. Die Grundrechte freier Kommunikation sind damit „nicht nur ein unentbehrliches Element menschlicher Entfaltung, sondern darüber hinaus die Grundlage jedes demokratischen Gemeinwesens“¹.

Unter dem Titel Medienfreiheit werden die **Pressefreiheit** sowie die **Radio- und Fernsehfreiheit** zusammengefasst. Sie garantieren eine von staatlichen Einflüssen geschützte Sphäre: Ohne Beeinträchtigung durch den Staat soll die eigene Meinung geäußert und verbreitet werden dürfen.

Die wichtige Funktion der Medien beschrieb das **schweizerische Bundesgericht** in einem frühen Urteil ausführlich: Es sei insbesondere Aufgabe der Presse, „dem Leser bestimmte, die Allgemeinheit interessierende Tatsachen zur Kenntnis zu bringen, ihn über politische, ökonomische, wissenschaftliche, literarische und künstlerische Ereignisse aller Art zu orientieren, über Fragen von allgemeinem Interesse einen öffentlichen Meinungsaustausch zu provozieren, in irgend einer Richtung auf die praktische Lösung eines die Öffentlichkeit beschäftigenden Problems hinzuwirken, über die Staatsverwaltung und insbesondere über die Verwendung der öffentlichen Gelder Aufschluss zu verlangen, allfällige Missbräuche im Gemeinwesen aufzudecken, usw.“².

Heute sind namentlich **Radio und Fernsehen** wichtige Faktoren für die Meinungsbildung der Bevölkerung. Zudem informieren sich heute immer mehr Menschen via **Internet**, während traditionelle Informationskanäle wie Tageszeitungen an Bedeutung verlieren.

Dank neuen Angeboten im Internet und neuen Möglichkeiten wie **zeitversetztes Fernsehen** haben die Konsumenten **grössere Freiheiten** beim Entscheid, wann sie eine Sendung konsumieren möchten – die Nutzung erfolgt zunehmend nicht mehr linear. Dies wiederum eröffnet umgekehrt substantielle Sparmöglichkeiten, indem auch öffentlich-rechtliche Anbieter nicht mehr durchgehende Vollprogramme auf diversen Kanälen anbieten müssen.

1.2. Die Wirtschaftsfreiheit im Medienbereich

Die rasante **technische Entwicklung** und die damit verbundenen vielfältigen Möglichkeiten, Inhalte einer breiten Öffentlichkeit schnell und kostengünstig zugänglich zu machen, machen den Medienbereich **aus unternehmerischer Sicht interessant**. Gerade der Bereich der elektronischen Medien ist für die Wirtschaft von zentraler Bedeutung.

Die Übermittlung von Werbebotschaften, aber auch das Anbieten verschiedenster Dienstleistungen hat eine neue Dimension erreicht. Dieser Bereich wächst angesichts neuer Technologien und Angeboten wie Facebook, Twitter, Instagram, Youtube, Netflix oder Skype immer weiter. Die **Medienkonvergenz** – also das Zusammenwachsen von Telekommunikation, Internet und anderen Medien – verändert die Herausforderungen zunehmend. Mit Wilmaa, Zattoo oder Teleboy haben sich auch Anbieter von **Internet-TV** etabliert.

Neben den Kommunikationsgrundrechten ist deshalb auch die **Wirtschaftsfreiheit** (Art. 27 BV) im Medienbereich von Bedeutung: Dieses Grundrecht, aber auch die weiteren wirtschaftlich relevanten Verfassungsbestimmungen (Art. 94 ff. BV) reflektieren die Entscheidung des Verfassungsgebers für eine gesellschaftlich, wirtschaftlich und technologisch offene Medien- und Kommunikationsordnung.

Dies unterstreicht, wie wichtig die **Unabhängigkeit der Medien** von **staatlichen Instanzen** in einer Demokratie ist. Für die Meinungsbildung ist es unerlässlich, dass jedes Medium für sich frei, unabhängig und wahrheitsgemäss informieren und Stellung nehmen kann und umgekehrt alle Konsumenten Zugang zu einer möglichst grossen **Vielfalt an Informationen** haben. In diesem Zusammenhang ist auf die Diskussionen zur **Netzneutralität** zu verweisen³.

¹ Vgl. hierzu Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 347.

² BGE 37 I 388.

³ Vgl. Kapitel 2.7.

Hier zeigt sich auch, dass die **Wirtschaftsfreiheit** und die privilegierte **Stellung der SRG** in einem **Spannungsverhältnis** stehen. Die marktmächtige Stellung der SRG ist gerade mit Blick auf die technische Entwicklung immer schwieriger zu erklären.

Anfang der Achtzigerjahre konnten noch Dutzende dünn besiedelter Bergregionen das nationale Fernsehprogramm nicht empfangen. Daher wurde der heutige Art. 93 in die Verfassung aufgenommen, um die **Versorgung der gesamten Bevölkerung** mit den SRG-Programmen sicherzustellen. Private Sender gab es damals noch kaum, ausländische Sender waren nur mit grossem Aufwand empfangbar.

In den vergangenen dreissig Jahren hat die **technische Entwicklung** die Situation fundamental verändert: Heute verfügt fast jedes Bergdorf nicht nur über Mobiltelefon- und Internetempfang, sondern es ist den Einwohnern auch möglich, eine ganze Palette privater inländischer sowie ausländischer Sender zu empfangen. Facebook, Youtube und Internet-TV sind in der gesamten Schweiz angekommen – eine Situation, die 1984 noch unvorstellbar gewesen ist.

1.3. Zunehmende staatliche Interventionen als Problem

Die Medienfreiheit und die Wirtschaftsfreiheit schützen die Privatsphäre. Staatliche Interventionen sollen die Ausnahme sein. Sie bedürfen denn auch immer einer gesetzlichen Grundlage.

Die Realität jedoch zeigt ein anderes Bild: Staatliche Massnahmen, die den **Wettbewerb einschränken**, gehören mittlerweile zum Alltag und sind längst keine Ausnahme mehr. Der Staat interveniert fast nach Belieben; der freiheitliche, liberale und offene Medienmarkt ist eher ein theoretisches Modell geworden denn Realität.

Doch auch in anderem Zusammenhang stellen sich zunehmend Fragen. Auch **kommerzielle Äusserungen** können mitunter den **Kommunikationsgrundrechten** zugeordnet werden. Sie sind allerdings nicht „Ausdruck der Persönlichkeit des betroffenen Einzelnen“, sondern betreffen vielmehr Aspekte der wirtschaftlichen Erwerbstätigkeit⁴.

Kommerzielle Äusserungen liegen dann vor, wenn damit wirtschaftliche Transaktionen veranlasst werden sollen. Der klassische Fall hierfür sind Werbemassnahmen. Zunehmende **Auflagen** an Produzenten und Detailhandel, **Lenkungsmassnahmen der öffentlichen Hand** und im Extremfall **Werbeverbote** stellen damit oftmals auch Einschränkungen der Kommunikationsgrundrechte dar, weshalb diese Aspekte auch im vorliegenden Kontext relevant sind.

⁴ Vgl. hierzu Jörg Paul Müller / Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 4. Auflage, Bern 2008, S. 364 ff.

2. Regulierungsdichte, Abhängigkeiten und Staatseingriffe

Während der Bereich der **Printmedien** weitgehend **privatwirtschaftlich** organisiert ist und – ausser der indirekten Presseförderung – sich kaum auf staatliche Geldflüsse stützt, sticht die **umfassende Regulierung** von **Radio und Fernsehen** ins Auge. Diese wurde früher vor allem technisch begründet (z.B. Frequenzknappheit bei Radios), was mit der Digitalisierung jedoch nicht mehr haltbar ist. Auch die Tatsache, dass etwa der Fernsehbereich wesentlich mehr materielle Mittel für Produktion und Verbreitung von Programmen erfordert, wäre in einer liberalen Demokratie eher ein Grund für Deregulierung denn Rechtfertigung für die vorliegende Regulierungsdichte.

Im Vordergrund steht eher die Angst, dass über Radio und Fernsehen „Meinungsmanipulation“ möglich sei und die Gefahren „suggestiver und emotionaler Verzerrung“ in diesem Bereich besonders relevant seien: Die staatliche Regulierung solle der „Verhinderung einseitiger Meinungsmacht“ dienen⁵. Diese Argumentation hält in einer Zeit, wo eine Marktlösung nicht mehr aus Kapazitätsgründen zu einer Konzentration auf wenige private Sender führen würde, kaum mehr stand⁶.

Sodann werden die detaillierten Vorschriften, staatlichen Interventionen und damit verbundenen Finanzströme mit dem Begriff „Service public“ und der Sicherstellung unabhängiger Qualität begründet. Vor diesem Hintergrund entsteht der Eindruck, der in Art. 93 BV enthaltene **Grundversorgungsauftrag** diene generell als **Legitimation** für fast alle **behördlichen Auflagen und Eingriffe**. Die Befürworter eines starken Service public argumentieren, der Staat müsse nicht nur ein umfassendes Programmangebot, sondern namentlich auch dessen Qualität sicherstellen.

Aus **liberaler Perspektive** stellt sich die Situation derweil anders dar: Die zunehmenden Staatseingriffe und die extensive Förderung und Finanzierung des „Service public“ behindern die Arbeit, aber auch die **Entwicklung der privaten Medien**. Sie sind eine **Einschränkung der Meinungs- und Angebotsvielfalt**. Diese **Wettbewerbsverzerrungen** gilt es im Interesse der Konsumenten zu vermeiden.

2.1. Leitplanken für den Service public definieren und durchsetzen

Vergeblich sucht man nach einer konkreten **gesetzlichen Definition** des Begriffs „Service public“ für **Radio und Fernsehen**. Weder Art. 93 BV noch Art. 24 des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) führen diesbezüglich weiter. Die Verfassung regelt weder den genauen Umfang des Service public, noch die Frage, wer diesen zu erfüllen hat. Auch der Leistungsauftrag ist in Art. 24 RTVG abstrakt geregelt, seine Konkretisierung erfolgt erst in der SRG-Konzession.

Erst nach jahrelangem politischem Druck erklärte sich der Bundesrat bereit, den Begriff „Service public“ zu diskutieren⁷. Da der **staatliche Grundleistungsauftrag** im Radio- und Fernsehbereich **nicht klar definiert** ist, ist derzeit unklar, welche Leistungen im öffentlichen Interesse zwingend erbracht und darum konzessioniert sowie finanziert werden müssen.

Der Bundesrat hat im November 2012 die **Eidgenössische Medienkommission** (EMEK), eine ausserparlamentarische Kommission, eingesetzt, welche sich um die „Analyse und die Beantwortung von zukünftigen Herausforderungen des Medienplatzes Schweiz aus einer ganzheitlichen Sicht“ kümmern soll⁸. Die EMEK soll im Dezember 2015 eine erste Expertise zu Fragen der Medienordnung und des „Service public“ publizieren.

Ein **Bericht des Bundesrats** zum „Service public“ ist derweil auf Mitte 2016 angekündigt. Aus Sicht der Aktion Medienfreiheit ist klar: Dieser Bericht darf nicht nur wissenschaftliche Erkenntnisse und die Meinung der Landesregierung enthalten, sondern er muss vor allem auch die **aktuellen parlamentarischen Forderungen** und Vorstösse abbilden und besprechen⁹. Der Bericht soll auch nicht nur bestehende und künftige „Service public“-Leistungen darstellen, sondern auch die Frage untersuchen, welche **Potentiale** sich privaten Anbietern eröffnen würden, wenn die SRG gewisse Angebote einschränken oder streichen würde¹⁰.

⁵ Jörg Paul Müller/Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz, 3. Auflage, Bern 2008, S. 484 f.

⁶ Vgl. Ralf Dewenter, Der öffentliche Schweizer Rundfunk im 21. Jahrhundert, in: René Scheu (Hg.), Weniger Staat, mehr Fernsehen, Zürich 2015, S. 163 ff.

⁷ Das Postulat 14.3298 der KVF-S beauftragt den Bundesrat, den Service public in einem Bericht zu untersuchen. Vgl. in diesem Zusammenhang aber auch das Postulat 13.3581, Definition des Service public, von Filippo Leutenegger (übernommen von Christian Wasserfallen). Es wurde am 19. Juni 2015 abgeschlossen, führte aber letztlich mit dazu, dass der Bundesrat einen Bericht zum „Service public“ erstellt.

⁸ Geschäftsreglement der Eidgenössischen Medienkommission vom 9. Juli 2013, Ingress.

⁹ Vgl. die Motion 15.4032, Vollständiger Bericht zum Service public. Parlamentarische Vorstösse berücksichtigen, von Natalie Rickli, welche 105 Parlamentarier mitunterzeichnet haben und die in der Wintersession 2015 zu einer Sondersession führen wird. Ein analoger Vorstoss wurde auch im Ständerat eingereicht (Motion 15.4051, Hannes Germann).

¹⁰ Hierzu bietet namentlich die entsprechende Studie der Universität St. Gallen eine gute Grundlage (Christian P. Hoffmann, Service Privé – Eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks, St. Gallen 2015).

Um Wettbewerb und damit auch **faire Rahmenbedingungen für private Anbieter** zu schaffen, ist es erforderlich, die **unabdingbaren Leistungen** des „Service public“ zu definieren und die staatliche Regulierung und Finanzierung auf diese Bereiche zu beschränken. Angebote und Funktionen, welche der Markt ohne Subventionen erbringen kann, erfordern kein staatliches Tätigwerden.

2.1.1. Der Auftrag der SRG

Die SRG rechtfertigt ihr Wirken stets mit dem Verfassungsauftrag. Sie ist gemäss eigener Einschätzung **unersetzbar** und sieht sich als „**Leuchtturm**“ in der Schweizer Medienlandschaft.

„Der gemeinsame gesellschaftliche Nenner und der ‚nationale Kitt‘ der Willensnation Schweiz schwinden. Die politische, gesellschaftliche und kulturelle Orientierungsfunktion der SRG ist deshalb zunehmend von Bedeutung – dies umso mehr in einer Mitteilungsumwelt, in der Inhalte oft nur noch technisch und konturlos vermittelt werden und wo das öffentlich und allgemein Relevante nur noch bedingt als Massstab dient. Die SRG stellt sich gegen diese für das Gemeinwesen problematische Entwicklung. Mit ihrem audiovisuellen Service public definiert, verteidigt und stärkt sie die Grenzen des Öffentlichen und Allgemeinen. Sie verhandelt und erbringt Muss-themen und Mussprogramme unabhängig von jeder Quote. Deshalb ist die SRG in den vier publizistischen Landschaften der Schweiz nach wie vor ein Leuchtturm, an dem sich die Menschen bevorzugt orientieren“.

SRG-Geschäftsbericht 2014, S. 17

Immer wieder betont die SRG, sie sei ein **Garant für Qualität**. Gleichzeitig scheint die **technologische Entwicklung** ebenso als **Risiko** wie als Chance wahrgenommen zu werden: Die Zahl der Informationskanäle habe sich explosionsartig vervielfacht, was zur Folge habe, dass „Information zum inflationären Allerweltsprodukt geworden ist“. Die SRG schaffe hier einen Kontrapunkt: „Die SRG-Redaktionen greifen nicht bloss Themen auf, die beim Publikum gut ankommen. Sie widmen sich auch komplexen Fragen, die es zu vertiefen und in den Zusammenhang zu stellen gilt“¹¹. Dies ist durchaus als Seitenhieb auf private Anbieter zu verstehen.

Hinter diesen Aussagen steht die u.E. **falsche Annahme**, der freie Markt sei ohne staatliches Zutun nicht in der Lage, diejenigen Leistungen in genügender Qualität oder Quantität zu produzieren, welche für die Information der Bevölkerung sowie die demokratische Willensbildung von Bedeutung sind. Einzig **staatliches Engagement** gewährleiste **objektive Berichterstattung** und **kulturelle Vielfalt**. Diese Haltung ist gefährlich. Sie **verhindert** nicht nur einen funktionierenden Wettbewerb, sondern auch die **Entwicklung der privaten Medien** und die Öffnung der Märkte.

Nachdem die Konzession klar festhält, dass die SRG die „Unverwechselbarkeit ihrer Programme“ sicherzustellen habe, um sich von „kommerziell ausgerichteten Veranstaltern“ zu unterscheiden¹², erstaunt es, dass die **SRG-Sender** genau in solche **kommerzielle Bereiche** vorstossen¹³.

Die SRG-Angebote haben einen **enormen Umfang** angenommen. Die SRG produziert mittlerweile **7 Fernseh- und 17 Radio-Programme** sowie **diverse Websites**. Etliche Programme – so z.B. die Spartensender Radio Swiss Pop, Radio SRF Virus oder Radio SRF Musikwelle – sind **direkte Konkurrenzprodukte** zu analogen **privaten Radiosendern**. Auch das **Online-Angebot** der SRG wurde in den vergangenen Jahren stetig ausgebaut. Im Online-Bereich will die SRG auch ihre Gesamtreichweite ausdehnen und ihre Marktstellung stärken¹⁴.

Fazit: Die SRG ist zunehmend in **Geschäftsbereichen** tätig, welche von **privaten Anbietern** bereits bestens abgedeckt werden.

- Die SRG betreibt Radiosender, welche eine **direkte Konkurrenz** zu bestehenden **privaten Angeboten** darstellen (z.B. Radio Swiss Pop, Jugendradio SRF Virus oder SRF3).
- Die SRG produziert TV-Sendungen, welche **nicht zum „Service public“-Auftrag** gehören und auch von Privaten produziert werden (z.B. Koch- oder Unterhaltungssendungen).
- Die SRG baut ihr **Online-Angebot** (trotz anderslautender Bestimmungen in der Konzession) immer mehr aus – eine klassische Domäne privater Medienanbieter.
- Die SRG will im Bereich **Werbevermarktung** eine führende Rolle übernehmen. Dies ist das erklärte Ziel der Werbeallianz mit Swisscom und Ringier.

¹¹ SRG-Geschäftsbericht 2014, S. 16.

¹² Vgl. Art. 3 der SRG-Konzession vom 28. November 2007. Wichtig ist auch der in Absatz 2 enthaltene Grundsatz, dass die SRG ihre „Akzeptanz nicht in erster Linie in Marktanteilen“ zu bemessen habe.

¹³ In diesem Zusammenhang stellt sich auch die Frage nach der Rechtsform der SRG (vgl. Postulat, 15.3419, Umwandlung der SRG in eine gemischtwirtschaftliche Aktiengesellschaft, von Gregor Rutz).

¹⁴ Vgl. SRG-Jahresbericht 2014, S. 7.

Solche **Wettbewerbsverzerrungen** und **konzessionsfremde Aktivitäten** sind aus Sicht der Konsumenten und Steuerzahler ärgerlich: Die SRG dringt, finanziert durch wachsende Gebührenerträge, in private Märkte ein und konkurrenziert dort direkt private Anbieter¹⁵.

2.1.2. Der Auftrag der Post

Die Post, aber auch die Swisscom¹⁶, haben im „liberalisierten“ Markt immer noch eine **marktbeherrschende Stellung**. Die ehemaligen Staatsbetriebe sind auch heute noch **fest in staatlicher Hand** – an der Post hält der Bund nach wie vor 100%, an der Swisscom 51% der Aktien. Für private Anbieter ist der Marktzugang in beiden Bereichen sehr schwierig. Es dauert sehr lange, bis ein Wettbewerb entsteht.

Im Zusammenhang mit dem Service public ist die Position der Post bezüglich der **Zustellung abonniertes Zeitungen** relevant. Diese Zustellung wird im Rahmen der **indirekten Medienförderung** mit staatlichen Geldern verbilligt. Der Bund gewährt jährlich Subventionen in der Höhe von 50 Mio. Franken, wobei der grössere Teil (30 Mio. Franken) an lokale und regionale Tages- und Wochenzeitungen geht und 20 Mio. Franken für Publikationen nicht gewinnorientierter Organisationen (Mitgliedschaftspresse) verwendet werden¹⁷.

Seit Jahren führen die Verleger abonniertes Zeitungen eine Auseinandersetzung mit der Post, welche ihre Dienstleistungen der Gratispresse wesentlich günstiger anbietet, als dies bei der abonnierten Presse der Fall ist. Bei der Tageszustellung der abonnierten Presse hat die Post eine **monopolähnliche Stellung**, was dazu führt, dass die **Posttaxen zu hoch** angesetzt werden¹⁸. Um Missbräuche zu verhindern, sieht Art. 16 Abs. 3 des Postgesetzes (PG) vor, dass die Tarife der Post für abonnierte Zeitungen den in grösseren Agglomerationen üblichen Preisen entsprechen müssen. Dem lebt die Post offenbar nicht nach. Das in dieser Sache laufende Verfahren verzögert sich seit etlicher Zeit.

Gleichzeitig ist an dieser Stelle die Frage aufzuwerfen, ob namentlich die Abonnenten regionaler und lokaler Titel den zum Teil **sehr bescheidenen Aufpreis** nicht doch bezahlen würden, falls die indirekte Presseförderung wegfiel.

An dieser Stelle ebenfalls zu nennen sind die **zunehmenden Tätigkeiten** der Post in Bereichen, welche **nicht zu ihrem Kernauftrag**¹⁹ gehören und die von privaten Anbietern abgedeckt sind – sei es im **Bankenbereich** (PostFinance besitzt seit Juni 2013 eine Banklizenz) oder im Bereich **Papeterie und Bürozubehör** (Verkauf von Detailhandelsartikeln in den Poststellen)²⁰. Der von der Post betriebene **Online-Shop**, wo auch Elektrohaushaltgeräte, Sportartikel, Uhren etc. angeboten werden, eröffnet zudem wettbewerbsrechtliche Fragen, da die Zustellung der bestellten Güter teilweise portofrei erfolgt²¹.

Auch die Tatsache, dass die Post bestrebt ist, ein eigenes **E-Voting-System** zu entwickeln und gemeinsam mit der spanischen Firma ScytI versucht, den Schweizer E-Voting-Markt zu erobern²², wirft Fragen auf – ebenso wie die Aktivitäten der Post im Bereich von „e-health“²³.

2.1.3. Der Auftrag der Swisscom

Auch die Swisscom ist nach wie vor ein **marktmächtiger Anbieter** in allen Bereichen der Telekommunikation. Die Marktanteile bewegen sich zwischen 58% (Breitbandmarkt), 59,4% (Fernmeldemarkt) bis zu 71% (Telefonanschlüsse). Auch in der Mobiltelefonie hält die Swisscom nach wie vor einen Marktanteil von 58,9%; dieser Anteil ist in den vergangenen Jahren um lediglich 3% gesunken²⁴.

¹⁵ Vgl. hierzu auch die Ausführungen in der Studie der Universität St. Gallen: Christian P. Hoffmann, Service Privé – Eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks, S. 32 ff. sowie S. 56 ff.

¹⁶ Vgl. Kapitel 2.1.3.

¹⁷ Häufige Fragen zur Presseförderung, Bundesamt für Kommunikation, 1. Januar 2015, S. 2.

¹⁸ Vgl. hierzu die Interpellation 14.4181, Unfaire Berechnungsgrundlage der Post bei der Zeitungsdistribution, von Natalie Rickli.

¹⁹ Der Kernauftrag der Post umfasst die Beförderung von Postsendungen und Stückgütern, Finanzdienstleistungen sowie gewisse Dienste im regionalen Personenverkehr (Art. 3 Abs. 1 POG).

²⁰ Diesen Punkt nahm die Parl. Initiative 14.414 von Rudolf Joder auf („Die Post soll sich auf ihren Unternehmenszweck konzentrieren und nicht immer mehr Krimskrams verkaufen“). Die KVF-N beantragte mit 13:12 Stimmen und mit Bericht vom 19. Januar 2015, der Initiative keine Folge zu geben. Sie wurde am 23. September 2015 zurückgezogen.

²¹ Vgl. die Interpellation 15.3805, Portofreier Handel der Post, von Olivier Feller.

²² Medienmitteilung der Post vom 1. September 2015: „Die neue Plattform soll die hohen föderalen Anforderungen erfüllen, um dereinst von allen Stimmberechtigten eingesetzt werden zu können“.

²³ Projekt „vivates“, vgl. Ausführungen unter www.post.ch.

²⁴ Vgl. hierzu den Fernmeldebericht 2014 zur Entwicklung im schweizerischen Fernmeldemarkt und zu den damit verbundenen gesetzgeberischen Herausforderungen (Bericht des Bundesrates vom 19. November 2014), S. 14, sowie die

Die Swisscom ist nicht, wie oft gehört, ein freier, privater Player auf dem Markt. Im Gegenteil: Die Unternehmensstruktur der Swisscom ist nach wie vor **eng mit dem Staat verwoben**. Eigentümer der Swisscom ist der **Bund**; ihm gehören **51 Prozent der Aktien**.

Die Swisscom ist Eigentümerin der **Billag AG**, welche für die Erhebung der Empfangsgebühren bzw. Mediensteuern zuständig ist. Als Mehrheitsaktionär der Swisscom bezieht der Bund seine **IT-Dienstleistungen** zu einem grossen Teil von der Swisscom. Gleichzeitig ist der Bund Regulator im Medien- und Telekommunikationsmarkt. Ebenso vergibt der Bund die **Konzession an die SRG** und den Inkasso-Auftrag für die Mediensteuer. Über **Swisscom TV** entscheidet sich, welche privaten Sender (wie) verbreitet werden. Swisscom bietet mit Teleclub ebenfalls eigenen Content an und steht damit in Konkurrenz zu anderen Sendern.

Die Swisscom will ihre marktmächtige Stellung nutzen, um weiter zu wachsen und auch in **anderen Märkten ein wichtiger Player** zu werden: „Vertikale Lösungen bieten Swisscom Wachstumsmöglichkeiten in den Branchen Banking, Gesundheitswesen und Energie. Neue, angrenzende Geschäftsfelder beinhalten für Swisscom ebenfalls Umsatzpotenziale. Beispiele hierfür sind die Entwicklung von neuen Diensten und Geschäftsfeldern im Bereich der Internet Services (zum Beispiel Big Data) oder des «Internets der Dinge» (zum Beispiel Smart Home) sowie die Weiterentwicklung von Swisscom Energy Solutions²⁵.

Die Initiative für **die Joint Ventures** mit SRG und Ringier (Werbevermarktung) bzw. mit Coop (Online-Plattform) unterstreichen diese Absichten²⁶.

2.1.4. Fazit

Im Bereich der elektronischen Medien **fehlen** streckenweise **griffige und klare Definitionen des Grundversorgungsauftrags**. Andererseits ist zunehmend festzustellen, dass die in diesem Gebiet tätigen Staatsunternehmen in Bereiche vordringen, welche **nicht zu ihrem Kernauftrag** gehören und in welchen bereits private Anbieter tätig sind. Ähnliche Phänomene – allerdings bei klarer Definition des Grundversorgungsauftrags – sind im Telekommunikationsbereich zu beobachten.

Es stellt sich damit konkret das Problem von **Wettbewerbsverzerrungen**. Private Anbieter werden konkurrenziert oder aus Märkten gedrängt. Die Steuerzahler berappen so immer wieder Tätigkeiten staatlicher Unternehmen, welche sie auf **günstigerem Wege von privaten Anbietern** erhalten könnten. Ein gutes Beispiel hierfür ist etwa die Preisentwicklung im Schweizer Mobilfunkmarkt, wo die Preise mit Entstehen des Wettbewerbs massiv gesunken sind. Ähnlich ist es im Medienbereich, wo die Gebührenzahler derzeit noch umfangreiche Leistungen der SRG bezahlen, welche private Anbieter gleich gut oder besser bewerkstelligen könnten.

Wettbewerb schafft **Angebotsvielfalt, Qualität** und **preisliche Attraktivität** – und ist damit aus Sicht der Konsumenten immer die beste Lösung.

Begleitstudie zum Fernmeldebericht 2014, Der Schweizerische Fernmeldemarkt im internationalen Vergleich, S. 27, 28, 36 und 54.

²⁵ Swisscom, Geschäftsbericht 2014, S. 28.

²⁶ Vgl. Kapitel 2.6.

2.2. Zunehmende staatliche Interventionen und Kontrollen

Mit Blick auf die geltende Gesetzgebung im Bereich der elektronischen Medien und den Auftrag, welchen der Bundesrat der SRG im Rahmen der Konzession erteilt hat, stellt man fest:

- Die **SRG** hat eine **monopolähnliche Stellung**. Sie finanziert sich zu 75% aus öffentlichen Geldern (Gebühren) und steht **nicht im Wettbewerb**: Die SRG erbringt einen „Dienst für die Allgemeinheit“ und strebt keinen Gewinn an (Art. 23 RTVG). Sodann bemisst sie ihre Akzeptanz „nicht in erster Linie in Marktanteilen“ (Art. 3 SRG-Konzession). Kurzum: Die SRG kann (bzw. muss) ihren Auftrag unabhängig von finanziellem Erfolg und unabhängig vom Zuspruch der Zuschauer erfüllen²⁷. Aussagen der SRG-Leitung und auch des Bundesrates, wonach die SRG in Konkurrenz zu ausländischen TV-Stationen oder gar Facebook oder Google stehe, sind ein Widerspruch zu diesem klaren gesetzlichen Auftrag²⁸.
- Die **privaten Anbieter** dagegen stehen **in wettbewerblicher Konkurrenz**. Sie müssen sich, abgesehen von den (leider) zunehmenden Erträgen aus dem Gebührensplitting, auf privatwirtschaftlichem Wege refinanzieren. Sie sind angewiesen auf genügend Einnahmen aus Werbung und Sponsoring – und damit auch auf entsprechende **Quoten** und **Marktanteile**. Private Medienunternehmen sind angewiesen auf **attraktive, faire Rahmenbedingungen** und eine liberale Gesetzgebung.

Vor diesem Hintergrund zeigt sich, dass die schweizerische Medienordnung in einer gewissen **Schieflage** ist, indem sich die SRG immer wieder in Bereichen engagiert, welche nicht ihrem „Service public“-Auftrag zuzurechnen sind. Gleichzeitig haben **private Medienunternehmen** – z.B. bezüglich Transparenz – teilweise seit geraumer Zeit **Auflagen** zu gewärtigen, während die staatliche finanzierte SRG erst auf grossen Druck hin eine gewisse Transparenz schuf.

2.2.1. Transparenzvorschriften für private Anbieter bezüglich Finanzen

Gemäss Art. 18 RTVG müssen private Veranstalter schweizerischer Programme dem Bundesamt für Kommunikation „den Jahresbericht sowie die Jahresrechnung“ einreichen²⁹. Gemäss Art. 27 RTVV sind einzig nichtkonzessionierte Veranstalter, deren jährlicher Betriebsaufwand unter 200'000 Franken liegt, von dieser Pflicht ausgenommen. Ein grosser Teil besagter Daten ist **öffentlich zugänglich** – eine seltsame, unbefriedigende Situation für private, unabhängige Unternehmen, die keine staatlichen Gelder beziehen. Die Tatsache, dass diese Informationen auch von Konkurrenten eingesehen werden können, führt zu **Wettbewerbsnachteilen** und **Wettbewerbsverzerrungen**. Gleichzeitig schreibt Art. 36 RTVG vor, dass die massgeblich aus Gebührengeldern finanzierte SRG und von ihr beherrschte Unternehmen ihre Bücher "nach den Vorschriften, die für Aktiengesellschaften gelten, und nach den von den Schweizer Börsen anerkannten Standards der Rechnungslegung" zu führen habe. Bislang stellte sich der Bundesrat auf den Standpunkt, diese Transparenz sei genügend³⁰.

Mit zunehmendem politischem Druck und der Einführung der **neuen Mediensteuer** stimmte die Landesregierung nun aber einem Vorstoss zu, welcher **mehr Kostentransparenz** bei der SRG schaffen will³¹. Diesen Forderungen will die SRG teilweise nachkommen.

²⁷ An dieser Stelle ist gleichwohl anzumerken, dass die klassischen „Service public“-Formate wie Tagesschau etc. in aller Regel relativ gute Quoten verzeichnen, während Unterhaltungssendungen oder Produktionen, welche nicht dem „Service public“ zuzurechnen sind bzw. auch von privaten Anbietern bereitgestellt werden, oft deutlich kleinere Reichweiten haben. Die konkrete Diskussion über einzelne Sendungen aber will der Bundesrat um jeden Preis vermeiden (vgl. hierzu das Communiqué vom 13. November 2015 zu den von Wattenwyl-Gesprächen: „Bundesrätin Doris Leuthard nutzte die Gelegenheit, um die Parteispitzen über die Vorbereitungsarbeiten zum Bericht über den Service Public im Medienbereich zu informieren. Der Bundesrat wird den Bericht bis Mitte 2016 dem Parlament unterbreiten. Auf dieser Basis soll sodann eine ergebnisoffene Diskussion geführt werden, die weit über einzelne Sendungen hinausgeht. Es sind angesichts des Strukturwandels der Medienbranche zukunftssträchtige Lösungen betreffend die Rolle der Medien im Staat und deren für die Demokratie relevanten Aufgaben zu finden. Die Parteien waren sich einig, dass es nicht um eine Diskussion zu einzelnen Sendegefässen gehen könne, sondern um eine umfassende Service Public-Debatte im Medienbereich.“).

²⁸ Vgl. beispielsweise die Aussage von SRG-Generaldirektor Roger de Weck auf die Frage, wie er die SRG definiere: „Ein öffentliches Radio und TV, das sich am Markt behaupten muss. Nur wenige Schweizer Unternehmen erfahren einen so harten Wettbewerb wie die SRG“ (Aargauer Zeitung vom 4. Mai 2015). Konzession und Gesetz besagen exakt das Gegenteil.

²⁹ Vgl. hierzu die Interpellation 14.3631, Wettbewerbsverzerrungen im Bereich der elektronischen Medien, von Gregor Rutz.

³⁰ Vgl. die Interpellation 10.3356, Transparenz in Geschäftsbericht und Rechnung der SRG, von Natalie Rickli, die Motion 11.3397, Transparenz beim Geschäftsbericht der SRG, von Lukas Reimann sowie die Motion 13.4316, Volle Transparenz bei Bilanz und Erfolgsrechnung der SRG, von Christoph Mörgeli. Auch die Tatsache, dass die SRG mit Gebührengeldern ihre Lobbying-Aktivitäten finanziert, wirft Fragen auf (vgl. hierzu die Interpellation 15.3695, SRG. Gebührengelder für Lobbying-Aktivitäten, von Thomas Müller).

³¹ Motion 15.3603, Kostentransparenz schaffen und Kosteneffizienz steigern, von Christian Wasserfallen.

Die **Kosten zahlreicher Fernsehformate** von SRF werden seit Oktober 2015 im **Internet** aufgeführt. Auch RSI, RTR und RTS werden ihre TV-Sendungskosten „in den kommenden Monaten umfassend aufbereiten, um sie im Frühling 2016 zu kommunizieren“, so die Ankündigung der SRG³². Zudem werde die SRG die Kosten von Fernsehsendungen „in geeigneter Form“ auch im Geschäftsbericht ausweisen. Dies ist ein erster Schritt in die richtige Richtung, auch wenn die angeführten pauschalen Kostenschätzungen nicht überall gleich aussagekräftig und wenig übersichtlich dargestellt sind. Weitere Zahlen der SRG bleiben nach wie vor im Dunkeln.

Kostentransparenz bei der SRG ist eine **wichtige Voraussetzung** für die **Diskussion des Grundleistungsauftrags**. In der „Service public“-Diskussion müssen auch Budgetfragen angesprochen werden³³. Es wird sich zeigen, dass **diverse Sendungsformate** gut von privaten Anbietern produziert werden könnten und es darum **nicht nötig** ist, **öffentliche Mittel** dafür einzusetzen. Die Transparenz über die SRG-Finzen wird erlauben, die Gebühren bzw. die künftige Mediensteuer entsprechend zu senken. Darum ist es von zentraler Bedeutung, dass die SRG rasch **bessere Transparenz** bezüglich ihrer Kosten schafft und auch die weiteren Bereiche ihrer Rechnung offenlegt.

2.2.2. Wettbewerbsunfreundliche Marktverhältnisse

Viele Bestimmungen der Bundesverfassung und des RTVG werden von den Behörden, aber auch von der SRG als Freipass für eine **Politik der Strukturhaltung** interpretiert. Dies war nicht die Absicht des Verfassungsgebers und entspricht auch nicht den technischen Realitäten der heutigen Zeit. Trotzdem nimmt die **öffentliche Hand** in der Schweizer Medienlandschaft nach wie vor eine **starke Stellung** ein.

Nach wie vor besteht eine **Konzessions- bzw. Meldepflicht** für Radio- und TV-Sender (Art. 3 RTVG). Eine Konzession – welche an private Veranstalter nur für bestimmte Versorgungsgebiete Märkte erteilt wird (Art. 39 RTVG) – ist verbunden mit einem **programmlichen Leistungsauftrag** (Art. 41 RTVG), was mit einem liberalen Staats- und Medienverständnis kaum in Einklang zu bringen ist. Die Einhaltung dieses Leistungsauftrags wird seitens der öffentlichen Hand kontrolliert.

Immerhin wurde die Gesetzgebung mit der jüngsten RTVG-Revision dahingehend korrigiert, dass für konzessionierte Sender mit Gebührenanteil die **Beschränkung der Verbreitung** auf das jeweilige Versorgungsgebiet **aufgehoben** wurde (ehem. Art. 38 Abs. 5 RTVG). Der Programmauftrag jedoch bleibt bestehen (Art. 38 Abs. 4 RTVG).

Mit dem Argument, private Anbieter auf regionaler Ebene finanziell stärken zu wollen, wurde im Rahmen der RTVG-Revision 2006 das **Gebührensplittung** eingeführt. Während private Anbieter glücklich waren über die Aussichten auf zusätzliche finanzielle Ressourcen, sah die Politik in diesem Schritt eine Möglichkeit, private Sender einzubinden, um möglichen Widerstand gegen das neue RTVG zu verhindern. Ein analoges Vorgehen fand bei der **RTVG-Revision 2015** statt, welche mit einer **Erhöhung des Gebührenanteils** auf bis zu 6% für private Veranstalter verbunden war. Dieses Geld wurde den Privatradios bereits auf 2016 in Aussicht gestellt³⁴.

Während sich der Anteil **privater Veranstalter** auf **4-6% der Gebühreneinnahmen** beschränkt, erhält die **SRG über 90% der Erträge** zugesprochen.

Radio- und Fernsehempfangsgebühren: Aufteilung						
(Beiträge in Mio. Franken. Die Zahlen sind exkl. MWST, obwohl die Billag bis zum 1.5.2015 MWST erhoben hat.)						
Jahr	SRG	Private	Billag	BAKOM	Nutzungs- forschung	Total
2001	1'056	11	44	10	0	1'121
2005	1'115	14	51	12	0	1'192
2010	1'169	54	56	4	2	1'285
2014	1'210	54,5	50	4	2,5	1'321

Zahlen: Bundesamt für Kommunikation, 25. Juni 2015

³² Medienmitteilung der SRG vom 21. Oktober 2015.

³³ So auch das Postulat 15.3636, Bericht zum Service public. Vier Budgetvarianten aufzeigen, von Natalie Rickli.

³⁴ Am SwissRadioDay vom 27. August gab Bundesrätin Doris Leuthard gegenüber den Radiosendern dieses Versprechen ab: „Ab Mitte 2016 sollen die privaten Radiostationen mehr Geld aus dem Gebührentopf erhalten. Das hat Bundesrätin Doris Leuthard am Donnerstag am Swiss Radio Day 15 angekündigt. Ihr Departement werde dem Bundesrat einen entsprechenden Antrag unterbreiten“ (Blick online vom 27. August 2015).

Mit dieser Regelung wird der SRG eine **faktische Monopolstellung** zugesichert, indem sie zu einem substantiellen Teil **über öffentliche Gelder finanziert** wird und über eine **spezielle Konzession** verfügt. Umgekehrt findet der freie Wettbewerb unter den elektronischen Medien auf nationaler Ebene kaum statt, weil sich **private Anbieter** nach wie vor mit **unvorteilhaften Rahmenbedingungen** konfrontiert sehen.

Immerhin auf **sprachregionaler Ebene** entwickelt sich im **Fernsehbereich** namentlich in der **deutschsprachigen Schweiz** ein **Markt** – z.B. mit 3+, 4+ und 5+, einer Sendergruppe, die sich erfolgreich etabliert hat. Mit TV24 und Puls8 wurden weitere TV-Sender auf sprachregionaler Ebene lanciert. In diesem Zusammenhang zu erwähnen ist auch Tele Züri, ein Sender, welcher ohne Konzession und damit ohne Gebührenanteile weit über Zürich hinaus Verbreitung findet. In **anderen Regionen** – z.B. im Tessin – ist die Entwicklung eines Marktes **schwierig**, da die Möglichkeiten aufgrund der kleinen Marktgrösse stark beschränkt sind.

In technischer und rechtlicher Hinsicht hat sich die Situation für neue Sender in den vergangenen Jahren sogar eher vereinfacht. Die **rechtlichen Auflagen** sind für die Sender mit vertretbarem Aufwand zu bewältigen: Für diejenigen Sender, welche keine Konzession anstreben, besteht eine Meldepflicht (Art. 3 RTVG).

In **technischer Hinsicht** hat sich der Marktzugang insofern verändert, als dass z.B. die Radios bei DAB+ und Streams die **Hoheit über die Verbreitung** aus der Hand geben. Dies war bei den UKW-Sendeanlagen anders. Auch die Verbreitungskosten sind nicht mehr fix, sondern verändern sich je nach Erfolg des Senders³⁵. Dafür konnte im Radiobereich die fehlende Verfügbarkeit von UKW-Frequenzen durch neue Technologien (DAB+) behoben werden. Die 2019 auslaufenden Radiokonzessionen sollen voraussichtlich für fünf Jahre verlängert werden. Für UKW-Radios gibt es bereits heute keine Pflicht mehr zur Verbreitung via UKW. 2024 soll dann die definitive Umstellung auf DAB+ erfolgen³⁶.

Die **Schwierigkeiten** liegen namentlich im **ökonomischen Bereich**. Für Radios ist der Markt im Bereich DAB+ noch zu wenig entwickelt, so dass kaum genügende Reichweiten erreicht werden können³⁷. Zudem besetzt die SRG mit diversen Spartenradios (Jugendradio Virus, SRF3) Bereiche, welche identisch von privaten Stationen auch ohne Gebührenfinanzierung angeboten werden³⁸.

Im TV-Bereich sticht u.a. die starke Präsenz der SRG im Bereich der fiktionalen Unterhaltung (Serien etc.) ins Auge, welche die Refinanzierbarkeit ihrer Programme für private Sender erschwert³⁹.

Auch das zunehmend **umfangreiche Online-Angebot der SRG**, welches nicht zum eigentlichen „Service public“-Auftrag gehört, ist in diesem Zusammenhang anzusprechen⁴⁰.

Ebenso fügt sich die Regelung von Art. 109a RTVG nahtlos in diesem Zusammenhang: Dass bezüglich der **Förderung neuer Verbreitungstechnologien** und für die **Aus- und Weiterbildung ihrer Angestellten** nur **lokale Radio- und Fernsehsender mit Gebührenanteil** unterstützt werden⁴¹, führt zu weiteren unnötigen Wettbewerbsverzerrungen.

2.2.3. Staatliche Medienförderung

Die **staatlichen Förder- und Kontrollmassnahmen** nehmen auch im Medienbereich zu. Derzeit beschränkt sich der Bereich der Medienförderung aber auf **indirekte Massnahmen**. So profitieren die **Printmedien** nicht nur von einem reduzierten Mehrwertsteuersatz von 2,5% gemäss Art. 25 Abs. 2 Ziff. 9 des Mehrwertsteuergesetzes (MWStG), sondern auch von Vorzugstarifen für die Be-

³⁵ Die UKW-Sendeanlagen gehörten entweder den Sendern oder aber diese mieteten sich ein. Als Auftraggeber hatten sie die Hoheit über die Verbreitung. Digitalradios jedoch sind heute angewiesen auf einen Multiplex-Betreiber oder einen Streamanbieter; langjährige Konzessionen sind Verträgen mit Kündigungsfrist gewichen. Die Verbreitungskosten sind variabel: Je mehr Erfolg, desto mehr Kosten.

³⁶ Die Kosten für die Verbreitung via DAB+ werden den Sendern gemäss RTVG zu 80% vom Bund rückvergütet (Art. 58 RTVG i.V.m. Art. 50 RTVV). Für das Marketing (Bewerbung von DAB+-Geräten) werden ab 2016 bis zu 10% der aufgrund Art. 109aRTVG bereitstehenden Mittel verwendet.

³⁷ In der deutschen Schweiz hören heute 55% der Konsumenten Radio via UKW, 24% via DAB+ sowie 21% via Internet. In der Suisse Romande (22%) und im Tessin (16%) ist der Anteil bei DAB+ leicht tiefer (Quelle: GfK Switzerland, DigiMig-Befragung Frühling 2015).

³⁸ Diese Strategie hat bei der SRG Tradition: Die Lancierung von DRS3 und den Regionaljournalen war die direkte Antwort auf die neuen Privatradios. Die damalige „Musikwelle 531“ wiederum war das Konkurrenzprodukt der SRG nach der Lancierung von „Radio Eviva“ – ebenso wie das Jugendradio Virus die Antwort war auf das private Jugendradio 105.

³⁹ Vgl. hierzu die Studie der Universität St. Gallen (Christian P. Hoffmann, Service Privé – Eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks, S. 52 ff.).

⁴⁰ Vgl. Kapitel 2.6.1.

⁴¹ Gemäss Art. 109a RTVG sind (für Veranstalter mit Abgabenanteil) ein Viertel der Gelder für die Aus- und Weiterbildung ihrer Angestellten sowie drei Viertel für die Förderung neuer Verbreitungstechnologien nach Artikel 58 sowie digitale Fernsehproduktionsverfahren bestimmt.

förderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften (Art. 16 PG)⁴². Sodann werden Radio und Fernsehen in Art. 93 BV explizit zur Rücksichtnahme auf die Stellung und Aufgabe der Presse verpflichtet⁴³.

Gleichzeitig profitieren die **elektronischen Medien** (Radio und Fernsehen) von der Erhebung von **Zwangsgebühren** für die SRG (Art. 68 ff. RTVG)⁴⁴ und der damit verbundenen Ausschüttung von Gebührenanteilen an weitere Veranstalter (Art. 40 ff. RTVG). Dieser Bereich entspricht an sich bereits einer **direkten Medienförderung** – auch wenn immer unter anderem Titel davon gesprochen wird.

Die irrtümliche Annahme, mit **staatlichen Leistungen** und **gesetzlichen Interventionen** liesse sich **mehr Wettbewerb** herstellen, hält sich hartnäckig. So wurden in den vergangenen Jahren immer wieder Vorstösse lanciert, welche einen Ausbau der Medienförderung bzw. die Einführung direkter Fördermassnahmen zum Ziel hatten:

- Anno **1986** verwarf das Parlament einen **Presseförderungsartikel**, den die damalige EJPD-Vorsteherin Elisabeth Kopp beantragt hatte.
- **2005** sind weder National- noch Ständerat auf die Parlamentarische Initiative „Medien und Demokratie“ (03.448) der Staatspolitischen Kommission eingetreten. Mit dieser Initiative sollte der Bund beauftragt werden, die „Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien“ zu fördern, was den Behörden freie Hand für alle medienpolitischen Eingriffe gegeben hätte.
- **2012** nahm der Nationalrat eine Motion der Staatspolitischen Kommission mit dem Titel „Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien“ an (12.3004). Der Vorstoss, welcher ein Konzept für eine **umfassende staatliche Medienförderung** verlangte, wurde 2015 abgeschrieben.

Wenn die schweizerische Medienlandschaft heute unter zu wenig Vielfalt leidet, dann auch darum, weil die **staatlichen Interventionen** ein **Ausmass** angenommen haben, welches als ungesund bezeichnet werden muss.

Um **mehr Medienvielfalt** und einen **lebendigen Wettbewerb** unter möglichst vielen privaten Veranstaltern zu erreichen, muss die Politik von der Anspruchsmentalität und dem Streben nach dem Versorgungsstaat wegkommen: Die Annahme, der Staat müsse alle gewünschten Leistungen bereitstellen bzw. er sei dazu besser in der Lage als private Anbieter, ist falsch.

⁴² Künftig sollen auch Online-Dienste vom reduzierten Mehrwertsteuersatz profitieren, vgl. die Motionen von Kathy Riklin (13.4044, Reduzierter Mehrwertsteuersatz. Print und digitale Presse gleich behandeln), Matthias Aebischer (13.4030, Reduzierter Mehrwertsteuersatz auch für E-Papers) und Dominique de Buman (12.3947, Reduzierte Mehrwertsteuer auch für E-Books).

⁴³ Das Rücksichtnahmegebot bezieht sich zum Beispiel auf die Werbung (Radio und Fernsehen dürfen nicht wichtige Werbeeinnahmen aus dem Printbereich abschöpfen), ab auch generell auf die „Stellung und Aufgabe der anderen Medien“ bei der Ausgestaltung von Leistungsaufträgen für Radio und Fernsehen (vgl. Christoph Beat Graber/Thomas Steiner, Art. 93, in: Bernhard Ehrenzeller/Benjamin Schindler/Rainer J. Schweizer/Klaus A. Vallender [Hg.], Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Auflage, Zürich/St. Gallen 2014, S. 1771 ff). Damit ist folglich auch der Internetbereich gemeint – ein wichtiger Faktor für Verleger und private Anbieter, welcher jedoch nicht zum Kernauftrag der SRG gehört bzw. gehören soll.

⁴⁴ Mit dem neuen RTVG werden die Gebühren von einer Mediensteuer abgelöst („Abgabe für Radio und Fernsehen“, Art. 68 ff. RTVG). Das neue Abgabesystem soll zwischen Mitte 2018 und Anfang 2019 eingeführt werden, nachdem die Erhebungsstelle bestimmt und die Revision der Radio- und Fernsehverordnung abgeschlossen ist.

2.3. Zunehmende finanzielle Abhängigkeiten

Seit Jahren steigen die Radio- und Fernsehgebühren an. In den vergangenen Jahren erhöhten sie sich um 64%: 1990 zahlten Privatpersonen noch 279 Franken, heute sind es bereits 450 Franken pro Jahr. Der Gesamtertrag der durch die Billag erhobenen Empfangsgebühren belief sich im Jahr 2014 auf die Summe von 1,358 Mia. Franken.

Radio- und Fernsehempfangsgebühren: Entwicklung 1987-2014							
(Zahlen in Franken, inkl. MWST)							
Jahr	Radio	+ %	TV	+ %	Total R+TV	+ %	TVA %
1987-1990	94,80		184,80		279,60		
1991-1992	118,80	25,3	231,60	25,3	350,40	25,3	
1993-1994	153,60	29,3	243,60	5,2	397,20	13,4	-
1995-1999	160,80	4,7	248,40	2,0	409,20	3,0	2; 2,3 ab 1999
2000	162,00	0,8	270,00	8,7	432,00	5,6	2,3
2001-2002	162,00	0,0	270,60	0,2	432,60	0,1	2,4
2003-2006	169,00	4,4	281,60	4,0	450,60	4,2	2,4
2007-2010	169,00	0,0	293,00	4,0	462,00	2,5	2,4
2011-2014	169,15	0,1	293,25	0,1	462,40	0,1	2,5

Zahlen: Bundesamt für Kommunikation, 11. Februar 2015

2.3.1. Abhängigkeit privater Sender aufgrund Gebührensplittings

Mit den Revisionen des RTVG von 2006 und 2015 hat der Gesetzgeber die Regelungsansprüche und die Problematik rund um den Service public zwar erkannt. Doch statt den Service public genau zu umreissen und die Gebühren zu reduzieren, holte man die privaten Sender anno 2006 mit dem **sog. Gebührensplitting** mit ins Boot: Den privaten Sendern wurde ein Anteil von 4% aus dem Gebührenertrag zugestanden. Mit der Revision 2015 wurde der **Gebührenanteil privater Anbieter** auf bis zu 6% **erhöht**.

In diesem Zusammenhang sind auch Art. 109a RTVG und Art. 84 f. des Entwurfs zur revidierten RTVV zu nennen, welche die **Förderung neuer Verbreitungstechnologien auf lokale Radio- und Fernsehsender mit Gebührenanteil** beschränken wollen, was weitere Wettbewerbsverzerrungen provoziert. Sodann sieht der Revisionsentwurf zur Radio- und Fernsehverordnung vor, den **Eigenfinanzierungsgrad** von komplementären, nicht gewinnorientierten Radios auf 20% und von den übrigen Radios auf 30% zu senken. Das heisst: Diese Radiosender könnten sich zu 70% oder gar 80% aus staatlichen Mitteln alimentieren.

Faktum ist: Wenn ein privates Unternehmen nur jeden zweiten Franken selber erwirtschaftet und damit einen **Eigenfinanzierungsbeitrag von nur 50%** (Stand heute bei kommerziellen Radios mit Gebührenanteil) ausweist, ist es bereits heute **existentiell abhängig von staatlichen Leistungen**. Wo der Staat Leistungen ausrichtet, findet auch eine Kontrolle (und damit eine staatliche Intervention) statt. Dies wiederum steht einem lebendigen Wettbewerb entgegen sowie dem staatspolitischen Grundsatz, dass die Behörden keine Medienkontrolle ausüben sollten.

Darum lehnte die Aktion Medienfreiheit aus **ordnungspolitischen Gründen** bereits frühere dahingehende Revisionen des RTVG und der RTVV ab: Es ist falsch, mittels Gebührensplitting den Gebührenanteil für private Sender immer weiter zu erhöhen. So wird die **faktische Staatsabhängigkeit** weiter **verstärkt**. U.E. sind vielmehr die Rahmenbedingungen für private Medien zu optimieren, soweit dies möglich ist⁴⁵.

Es bleibt die ernüchternde Erkenntnis, dass mit dem in den Jahren 2006 und 2015 revidierten RTVG der Service public nach wie vor nicht definiert ist, **die SRG aber weiterhin umfassend** für diesen Bereich als zuständig erklärt wird. Damit **zementierte** der Gesetzgeber die **vorherrschenden, quasi-monopolistischen Strukturen** der Schweizer Medienlandschaft und verpasste die Chance, eine Alternative für eine **moderne Medienpolitik** zu liefern. Eine Änderung dieses veralteten Systems ist nicht in Sicht, was der Vielfalt der schweizerischen Medienlandschaft abträglich ist und den Einheitsbrei in der Berichterstattung weiter fördert.

⁴⁵ Der regionale Aspekt ist für diese Frage entscheidend. Während in der Deutschschweiz vielerorts Wettbewerb möglich ist – und damit Leistungen der SRG reduziert werden könnten –, präsentiert sich die Situation im Kanton Tessin anders. Hier ist der Markt beschränkt, weshalb mehr Service public-Leistungen erforderlich sind.

2.3.2. Indirekte Medienförderung im Printbereich

Zeitungen und Zeitschriften erhalten keine Gebühren. Hingegen leistet der Staat Beiträge an die Post bezüglich der **Zustellung abonniertes Zeitungen und Zeitschriften**. Diese Zustellung wird im Rahmen der indirekten Medienförderung mit staatlichen Geldern verbilligt.

Auf die **Unstimmigkeiten** zwischen den **Verlegern abonniertes Zeitungen** und der **Post** wurde bereits weiter oben eingegangen⁴⁶. Um Missbräuche zu verhindern, sieht Art. 16 Abs. 3 PG vor, dass die Tarife der Post für abonnierte Zeitungen den in grösseren Agglomerationen üblichen Preisen entsprechen müssen. Dem lebt die Post offenbar nicht nach. Das in dieser Sache laufende Verfahren verzögert sich seit etlicher Zeit. Ein Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts ist nach wie vor ausstehend.

Die Verleger werfen der Post vor, dass diese bei der Distribution die Preise der abonnierten Presse zu Vollkosten berechne, jene der Gratiszeitungen und Prospekte aber teilweise zu Grenzkosten. Dies führe zum Beispiel zu folgender **Ungleichbehandlung**: Während die Verteilung eines 90 Gramm schweren Gratisanzeigers 12 Rappen koste, schlage die Verteilung einer gleich schweren abonnierten Zeitung mit 31,8 Rappen zur Kasse. Dass der Tarif für abonnierte Zeitungen mehr als das Zweieinhalbfache betrage, sei unverhältnismässig.

2.4. Werbeverbote

Marktwirtschaft kann ohne Werbung nicht funktionieren: Werbung ist quasi der „Motor der Wirtschaft“. Erst die **kommerzielle Kommunikation** ermöglicht dem Kunden, Vor- und Nachteile von Angeboten und Produkten abzuwägen, und dem Anbieter, sich von seinen Konkurrenten zu differenzieren⁴⁷.

Die **Wirtschaftsfreiheit** hängt eng mit der Vertrags- und Eigentumsfreiheit zusammen und umfasst insbesondere das Recht, eine privatwirtschaftliche Tätigkeit frei auszuüben⁴⁸. Sie erlaubt den Unternehmen auch, für ihre Produkte und Dienstleistungen **frei zu werben**. Dazu gehört, dass sie selber bestimmen können, ob, wo und in welchem Umfang sie in den Medien Werbung schalten wollen. **Werbeverbote** für legale Produkte stehen **im Widerspruch** zu den freiheitlichen **Grundsätzen der Bundesverfassung**.

Diese Bereiche **kommerzieller Kommunikation** werden jedoch nicht nur von der Wirtschaftsfreiheit erfasst, sondern teilweise oft auch den **Kommunikationsgrundrechten** zugerechnet – je nachdem, ob die betreffenden Äusserungen nur darauf ausgerichtet sind, den Empfänger zu einer wirtschaftlichen Handlung zu motivieren oder ob sie auch ideelle Aspekte beinhalten.

Immer häufiger greift der Staat in die Werbefreiheit ein. Meist unter dem Titel des Konsumenten- oder Gesundheitsschutzes werden **Werbeverbote** erlassen. Auch die **Auflagen an Produzenten und Detailhandel** sowie **Lenkungsmaßnahmen** des Staates nehmen zu. Diese Massnahmen entspringen dem aktuellen Trend, Probleme mit Gesetzen lösen und das **Konsum- und Lebensverhalten** der Bevölkerung **mit Regulierungen steuern** zu wollen.

Werbeverbote oder zusätzliche Auflagen sind immer mit einer **Einschränkung der wirtschaftlichen und persönlichen Freiheit** verbunden. Sie sind damit ordnungspolitisch falsch. Will die öffentliche Hand Werbeverbote erlassen, muss dies denn auch immer mit dem **Schutz höherer Interessen** – z.B. Jugendschutz oder Schutz der öffentlichen Gesundheit – begründet werden. Es ist eine **ungute Entwicklung**, dass die Behörden immer mehr auf das **Konsumverhalten des Einzelnen** einwirken wollen und so Einfluss auf die Werbebranche nehmen.

Derzeit existieren vor allem Werbe- und Sponsoringverbote im Bereich von Alkohol, Tabak sowie (rezeptpflichtigen) Medikamenten⁴⁹. Das Radio- und Fernsehgesetz enthält sodann Verbote für **politische und religiöse Werbung** (Art. 10 RTVG). Das Bundesgericht erachtet solche Verbote – namentlich zum Schutz der öffentlichen Gesundheit – als zulässig. Dies ist umso unverständlicher, als dass Politwerbung in den Zeitungen wie auch im Internet alltäglich ist.

Aktuell sind vor allem bezüglich Tabakprodukten weitere Einschränkungen bezüglich Werbung und Sponsoring geplant (neues Tabakproduktegesetz)⁵⁰.

⁴⁶ Vgl. Kapitel 2.1.2. sowie die Interpellation 14.4181, Unfaire Berechnungsgrundlage der Post bei der Zeitungsdistribution, von Natalie Rickli.

⁴⁷ Vgl. hierzu das Positionspapier von economiesuisse, Der Staat als oberster (Ver)hüter? – Werbeverbote behindern den Wettbewerb, dossierpolitik Nr. 7, 29. Mai 2015.

⁴⁸ Die Wirtschaftsfreiheit hat aber nicht nur einen individualrechtlichen Aspekt, sondern auch ordnungspolitische, demokratische und bundesstaatliche Funktion (vgl. René Rhinow/Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009, S. 623 ff.).

⁴⁹ Vgl. Art. 42b AlkG, Art. 10 RTVG sowie Art. 60 LMB i.V.m. Art. 17f. TabV.

⁵⁰ Medienmitteilung des Bundesamts für Gesundheit vom 11. November 2015: „In seiner Botschaft an die eidgenössischen Räte schlägt der Bundesrat daher vor, den Verkauf von Tabakwaren an Minderjährige zu verbieten. Das Gesetz sieht zudem eine strengere Regelung im Bereich Werbung und Sponsoring für Zigaretten und andere Tabakprodukte vor.“

Etliche **weitere Werbeverbote** in diesem Zusammenhang sind derzeit in Diskussion; namentlich Einschränkungen der **Werbung für ungesunde Nahrungsmittel** (Fett, Zucker etc.), aber auch zusätzliche **Auflagen für Autowerbung** (Angaben zu Kraftstoffverbrauch und CO₂-Ausstoss des beworbenen Gefährts) werden in der EU schon konkret diskutiert⁵¹.

2.5. Fehlende Transparenz betreffend Gebührengelder

Die SRG erhält pro Jahr mittlerweile **über 1,2 Mia. Franken** aus den **Gebührenerträgen** und finanziert sich so zu gut 75% aus öffentlichen Mitteln. Trotzdem haben weder das Parlament noch die Steuerzahler **Einblick in die Rechnung** des staatlichen Medienkonzerns⁵².

Im Oktober 2015 machte die SRG Führung nun einen ersten Schritt: Aufgrund zunehmenden politischen Drucks soll die **Kostentransparenz künftig verbessert** werden. Die „Kosten zahlreicher Fernsehformate wie Nachrichten-, Magazin- und Talksendungen“, aber auch die Aufwendungen für Unterhaltungs- und Musiksendungen sowie Dokumentarfilme, Reportagen und Sportsendungen werden ab sofort auf dem Internet publiziert⁵³. Später sollen auch die Sendungskosten von RSI, RTR und RTS folgen. Diese Massnahmen traf die SRG vor allem als Folge eines Vorstosses von Christian Wasserfallen⁵⁴, welcher vom Bundesrat und auch bereits vom Nationalrat überwiesen worden ist.

Während die Kostentransparenz bei der SRG eine wichtige Voraussetzung für die Diskussion des „Service public“-Auftrags ist, steht auch die Verbesserung der **Mitspracherechte der Gebührenzahler** nach wie vor im Raum. Es ist störend, dass die Gebührenzahler zwar für einen nicht klar definierten Service public **bezahlen** müssen, aber dazu nichts zu sagen haben. Wenn die Gebührenzahler schon für ein Programm bezahlen müssen, sollen sie auch **mitreden** können, und zwar kostenlos. Ein entsprechendes Postulat hat der Bundesrat im Juni 2013 angenommen⁵⁵ – allerdings bislang ohne Folgemassnahmen. Das von der SRG kürzlich lancierte **Projekt „Hallo SRF“**, welches vorgibt, die Meinungen kritischer Zuschauer abzuholen, scheint indessen eher eine **Alibiübung** zu sein.

Mitreden darf bislang nur, wer offizielles Mitglied des **Vereins SRG** wird. Dazu muss man eine **Mitgliedschaft in einer Regionalgesellschaft** durch Kauf eines **Anteilscheins** oder mehrerer Anteilscheine zu 50 Franken erwerben. Gemäss SRG stehen lediglich den zahlenden Mitgliedern verschiedene Dienstleistungen zu wie: Mitwirken, Einfluss nehmen, Informationen aus erster Hand erhalten, Diskutieren im Mitgliederforum, Teilnehmen an verschiedenen Veranstaltungen, Führungen durch Radio- und Fernsehstudios, Publikumsrundsendungen und Filmpremierer, Profitieren von Gratistickets, Vergünstigungen und attraktive Mitgliederangebote.

2.6. Wettbewerbsverzerrungen

Der Grundversorgungsauftrag wird im Bereich der elektronischen Medien nicht nur grosszügig finanziert – die beauftragten Institutionen profitieren auch von regulatorischen Vorteilen und müssen sich kaum einer Konkurrenz stellen. Dies eröffnet nicht nur **wettbewerbsrechtliche Spannungsfelder**, sondern wirft auch Fragen im Zusammenhang mit den Grundwerten des demokratischen, liberalen Staates auf.

2.6.1. Angebotsvielfalt der SRG

Zentral für die „Service public“-Diskussion ist die Frage, welche Angebote private Anbieter bereits erbringen bzw. erbringen könnten, wenn die SRG darauf verzichten würde.

Sämtliche Dienstleistungen, welche private Sender anbieten können und wollen, müssen nicht mehr öffentlich finanziert und von der SRG erbracht werden. Auf dieser Basis muss die Diskussion über den künftigen Grundversorgungsauftrag und die Erneuerung der SRG-Konzession geführt werden. Die Einschränkung des Leistungsauftrags ist zwingende Folge dieser Debatte. Dies wird mitunter dazu führen, dass die Mediensteuer deutlich gesenkt werden kann.

⁵¹ „Die Mitgliedstaaten und die Kommission bestärken die Anbieter von Mediendiensten darin, Verhaltenskodizes für unangebrachte audiovisuelle kommerzielle Kommunikation zu entwickeln, die Kindersendungen begleitet oder darin enthalten ist und Lebensmittel und Getränke betrifft, die Nährstoffe oder Substanzen mit ernährungsbezogener oder physiologischer Wirkung enthalten, insbesondere solche wie Fett, Transfettsäuren, Salz/Natrium und Zucker, deren übermäßige Aufnahme im Rahmen der Gesamternährung nicht empfohlen wird“ (vgl. Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments vom 11.12.2007, Art. 3e Abs. 2).

⁵² Vgl. hierzu die Interpellation 10.3356, Transparenz in Geschäftsbericht und Rechnung der SRG, von Natalie Rickli, die Motion 11.3397, Transparenz beim Geschäftsbericht der SRG, von Lukas Reimann sowie die Motion 13.4316, Volle Transparenz bei Bilanz und Erfolgsrechnung der SRG, von Christoph Mörgeli.

⁵³ Medienmitteilung der SRG vom 21. Oktober 2015.

⁵⁴ Motion 15.3603, Kostentransparenz schaffen und Kosteneffizienz steigern, von Christian Wasserfallen.

⁵⁵ Postulat 13.3097, SRG-Programme. Mehr Mitwirkungsrechte für Gebührenzahler, von Natalie Rickli.

Im Vordergrund der aktuellen Diskussion steht namentlich auch die stete Ausweitung des **Online-Angebots der SRG**. Vor dem Hintergrund, dass das Internet heute eine Vielfalt von Informationen und Dienstleistungen bereitstellt, welche bislang so nie existiert hat, stellt sich die Frage, warum die SRG mit Gebührgeldern Online-Portale finanzieren soll, welche in direkter Konkurrenz zu privaten Anbietern stehen. Auch die Tatsache, dass die SRG zunehmend zur Entwicklerin von **Apps** und zum „**Social Media**“-Unternehmen wird, verdeutlicht die immer grössere Diskrepanz zwischen Kernauftrag und tatsächlichen Aktivitäten⁵⁶.

Ebenso sind zunehmend **Konzessionsverletzungen** festzustellen, indem die SRG (entgegen dem Wortlaut der Konzession) immer wieder **reine Webserien** produziert – also Sendungen, welche nur für das Internet hergestellt und nur dort ausgestrahlt werden. Damit überschreitet die SRG nicht nur die Grenzen ihres Konzessionsauftrages, sondern konkurrenziert damit gleichzeitig mit Gebührgeldern private Anbieter, welche ähnliche Angebote bereitstellen.

Mittlerweile produziert die SRG **acht Serien** nur für das **Internet**:

- Bear Grylls – Abenteuer: Sendung über einen Survival-Profi
- Break-ups: Sendung über Trennungen
- Gadgets: Sendung über diverse Gadgets
- Güsel. Die Abfalldetektive: Sendung über Abfall
- Kummerkasten: Beratungssendung für Kinder
- Roiber und Poli: interaktive Webserie über Moral, Sex und Schinken
- Scharfer Ecken: Jass-Sendung
- Zweibeiner: Sendung über Alltagssituationen von drei WG-Bewohnern

Unter dem Titel „Service Public“ ist auf www.srgssr.ch folgende Information abrufbar:

„Die SRG stellt ihr vielfältiges Programmangebot immer mehr auch im Internet zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund hatte sie Anfang Juni 2013 einen Web-Only-Contest lanciert. Ziel des Wettbewerbs: die Produktion von Mini-Web-Serien, die ausschliesslich auf den Internetplattformen der SRG gezeigt werden und die sich insbesondere an ein junges Zielpublikum richten. Über 180 Produzentinnen und Autoren haben ihre Projektideen im letzten Monat eingereicht. Die Teilnahme am Wettbewerb stand sowohl unabhängigen externen Produzenten als auch SRG-internen Mitarbeitenden offen. Vor allem bei jüngeren Kandidatinnen und Kandidaten stiess der Wettbewerb auf grosses Interesse. Eine neunköpfige SRG-Jury hat nun gewählt: Sechs Projekte werden insgesamt realisiert; das bedeutet ein bis zwei Mini-Web-Serien pro Sprachregion.“

Auch die neue geplante Regulierung im Bereich **Hybrid broadcast broadband TV** (HbbTV) hat die Aktion Medienfreiheit kritisiert⁵⁷: „Die stete Ausweitung der Angebotspalette der gebührenfinanzierten SRG ist ein substantieller Eingriff in den Wettbewerb und verschlechtert die Rahmenbedingungen für private Anbieter. (...) Sodann muss auch die Grundsatzfrage, warum HbbTV überhaupt reguliert werden muss, aufgeworfen werden. (...) Mindestens sind, was die Verbreitung von HbbTV anbetrifft, alle schweizerischen Sender und schweizerischen Werbefenster gleichzustellen.“ Einmal mehr ist an dieser Stelle zu unterstreichen, dass das **übrige publizistische Angebot** nicht zum Grundversorgungsauftrag der SRG gehört.

Die SRG treibt die entsprechenden Projekte derweil mit grossem Elan voran: Der **Teletext** soll **neu ausgerichtet** werden und vermehrt auf **publizistische Inhalte** fokussieren. Währenddessen werden die durch die Umstellung frei gewordenen Ressourcen den **SmartTV-Angeboten** der SRG zugewiesen, welche technisch auf der HbbTV-Technologie basieren und die Publikation von Fotos, Videos auf Abruf, zusätzliche Livestreams sowie den interaktiven Einbezug der Zuschauer ins Programm ermöglichen⁵⁸.

2.6.2. Joint Ventures von staatlichen Betrieben

Die **Kooperationsabsichten** von **SRG, Swisscom und Ringier** betreffend **Werbevermarktung**, welche im August 2015 bekanntgegeben wurden, werfen staats- und ordnungspolitische Fragen auf. Während Ringier als privates Unternehmen frei ist und Kooperationsmodelle eingehen darf, ist die **Beteiligung der SRG und Swisscom problematisch**. Der Bund ist Mehrheitsaktionär der Swisscom, und die SRG wird zu drei Vierteln mit öffentlichen Geldern finanziert. Beide Unternehmen haben einen staatlichen Auftrag.

An der neuen Unternehmung, welche die Rechtsform der Aktiengesellschaft trägt, sind SRG, Swisscom und Ringier zu je einem Drittel beteiligt. Über die Finanzierung wollen sie sich nicht äussern. Mit der angestrebten **Gründung eines gemeinsamen Unternehmens** zur Werbevermarktung

⁵⁶ Als Beispiel in diesem Zusammenhang kann die Applikation „Politbox“ genannt werden, welche das Portal „easyvote“ konkurrenziert, welches auf privater Ebene von jungen Leuten entwickelt worden ist.

⁵⁷ Vernehmlassungsantwort der Aktion Medienfreiheit vom 15. August 2014 im Rahmen der Anhörung zur RTVV-Teilrevision und zur Änderung der SRG-Konzession.

⁵⁸ Medienmitteilung der SRG vom 15. November 2015.

tung preschen die Staatsbetriebe **in private Märkte** vor: SRG und Swisscom dringen in einen weiteren Bereich ein, in dem private Unternehmungen bereits tätig sind. Die SRG baut damit ihre Stellung weiter aus – dank Gebühren- bzw. Steuergeldern, die ihr in Milliardenhöhe zufließen. **Private Anbieter** werden noch **stärker unter Druck** gesetzt und von staatlichen Unternehmen konkurrenziert. Es besteht die Gefahr, dass Sender, welche nicht von der neuen Organisation vermarktet werden, einen schlechteren und teureren Zugang zur Verbreitung durch Swisscom TV gewärtigen müssen. Die **SRG** könnte das ihr auferlegte **Online-Werbeverbot umgehen**, indem sie ihren Content den Partnern (z.B. blick.ch oder bluewin.ch) exklusiv zur Verfügung stellt und diese den Content zusätzlich kapitalisieren können. Dies würde zu **weiteren Wettbewerbsverzerrungen** führen.

Die Swisscom verfügt neben den **Nutzungs- und Bewegungsdaten ihrer Kunden** (Mobile, Internet, Internet-TV) bald auch über detailliertere Daten unzähliger Einwohner in der Schweiz. Mit der geplanten Mediensteuer erhält die Swisscom-Tochter **Billag** eine direkte **Schnittstelle zu den Einwohnerämtern** der Gemeinden, was die Frage aufwirft, ob der Datenschutz in diesem Zusammenhang genügend gewährleistet ist.

Neben SRG und Swisscom hat ein einzelnes privates Medienhaus Zugang zu den angesprochenen Nutzungsdaten. Ringier verschafft sich durch diesen Zusammenschluss gegenüber anderen privaten Anbietern einen wesentlichen Wettbewerbsvorteil. Solche Exklusivpartnerschaften widersprechen dem Gedanken eines „Service public“.

Die anderen **privaten Medienanbieter** fürchten durch die neue Konkurrenz eine massive **Benachteiligung im Werbebereich**, da das Joint Venture mit den **Nutzungsdaten der Swisscom** – welche für die privaten Anbieter derzeit nicht zugänglich sind – zielgruppenspezifische Werbung anbieten kann. Zudem wüssten die am Joint Venture beteiligten Unternehmen mehr über die Nutzungsdaten der privaten Sender wie diese selber.

Aus **politischen Überlegungen**, aber auch **aus wettbewerbsrechtlicher Sicht** scheint klar, dass ein solches Joint Venture **untersagt werden muss**. Sollte es die Wettbewerbskommission trotz allem bewilligen, ist sicherzustellen, dass der **Zugang zu den erwähnten Daten** für alle **privaten Anbietern** ermöglicht wird.

Unter dem Namen **"Project Thor"** wurde eine **weitere Allianz** bekannt, welche **Swisscom und Coop** zusammen lanciert haben. Die beiden Unternehmen, welche mit Hansueli Loosli beide denselben Verwaltungsratspräsidenten haben, wollen eine gemeinsame **Online-Handelsplattform** aufbauen. Auch hier verbündet sich ein Staatsbetrieb mit einem einzelnen privaten Unternehmen.

Die Plattform, hinter welcher die Eos Commerce AG steht, soll 2016 ihre Tätigkeit unter dem Namen „Siroop“ aufnehmen und Schweizer Kunden und Händler zusammenbringen. Nach eigenen Aussagen wollen „beide Partner Coop und Swisscom ihre Kompetenzen im Bereich Digitalisierung, eCommerce, Vermarktung und Handel einbringen“⁵⁹. Die Wettbewerbskommission hat dem Joint Venture bereits zugestimmt.

2.7. Medienkonvergenz: Herausforderungen und Chancen

Mit der Medienkonvergenz – also dem Zusammenwachsen verschiedener Medien - entstehen **neue Chancen und Möglichkeiten** für die Nutzer, aber auch neue Fragen für den Gesetzgeber. Die neuen Angebote auf dem Internet ermöglichen dem TV-Zuschauer eine **sequentielle Nutzung**, d.h. eine gezielte Konsumation ausgewählter Sendungen zu einem selbst bestimmten Zeitpunkt. Diese sequentielle Nutzung löst die frühere lineare Nutzung zunehmend ab.

Das Zusammenwirken verschiedener Medien eröffnet neue Marktpotenziale. So soll beispielsweise die gleichzeitige Nutzung von Twitter das Potenzial des Mediums TV wachsen lassen⁶⁰. Medienunternehmen können dank der neuen technischen Möglichkeiten mit ihren Nutzern **individualisierte Kontakte** pflegen. Vor diesem Hintergrund wiederum muss die Frage beantwortet werden, wie weit ein „Service public“ unter diesen Umständen überhaupt noch erforderlich ist.

2.7.1. Netzneutralität

Bei der Netzneutralität geht es um die Frage, dass der Konsument selber entscheiden können soll, was er wo konsumieren möchte. Der Begriff Netzneutralität bezeichnet die **Gleichbehandlung von Daten** bei der **Übertragung im Internet** und den **diskriminierungsfreien Zugang** bei der Nutzung von Datennetzen. Wenn ein Internetdiensteanbieter netzneutral ist, behandelt er alle Da-

⁵⁹ Medienmitteilung der Swisscom vom 15. Oktober 2015.

⁶⁰ Vgl. hierzu zum Beispiel die Studie zur Second-Screen-Nutzung unter <http://www.einfach-besser-kommuniziert.de/news/initiative-studie-my-screens-ii-zur-parallelnutzung-von-tv-und-zweitbildschirmen/> sowie Vera Tschan, Twitter lässt TV wachsen, in: Goldbach Group, Newsroom, 28. November 2014, (www.goldbachgroup.com). Vgl. auch www.nielsensocial.com.

tenpakete bei der Übertragung gleich – unabhängig von Sender, Empfänger, dem Inhalt der Pakete oder der Anwendung, welche die Pakete generiert hat.

Der technologische Fortschritt ermöglicht es Anbietern öffentlicher elektronischer Kommunikationsnetzwerke, den **Internetverkehr aktiv zu steuern** – also die Daten unterschiedlich zu behandeln. Kritiker befürchten, dass Unternehmen gewisse Internetdiensteanbieter **bezahlen**, um eine **Priorisierung ihrer Inhalte** zu erreichen. Diese könnten dann bei **Kapazitätsengpässen** von den Usern nach wie vor problemlos und in guter Qualität empfangen werden, während die Nutzer anderer Dienste diese zeitweise nicht mehr oder nur schlecht erreichen könnten. Findet eine solche **Zugangsbeschränkung** oder Verlangsamung statt, widerspricht dies dem Grundsatz der Netzneutralität.

Im Zusammenhang mit der Teilrevision des Fernmeldegesetzes (FMG) werden die Fragen, ob die Netzneutralität im Rahmen einer Branchenlösung gewährleistet werden kann, ob sie einer **gesetzlichen Grundlage** bedarf bzw. ob eine solche Regelung internationalen Standards standhielte, diskutiert werden müssen⁶¹.

2.7.2. Signalintegralität

Bei der Frage der **Signalintegralität** geht es um den Schutz des Sendesignals – und damit um **urheberrechtliche** Fragen: Wer darf unter welchen Voraussetzungen mit den TV- oder Radio-Programmen eigene kommerzielle Dienste anbieten? Aus urheberrechtlicher Sicht, hat jemand, der ein Programm zusammenstellt, das Recht, dass dieses unverändert und vollständig (also „integral“) übertragen wird. Der Verbreiter des Signals darf nicht einzelne Bestandteile des Programms entfernen oder durch andere Bestandteile ersetzen.

In der Schweiz können heute die Telekommunikationsunternehmen (Swisscom, UPC etc.) die TV-Signale **ohne Zustimmung der TV-Sender** weiterverbreiten (was weder in der EU noch in den USA zulässig ist). Dasselbe gilt für Zusatzangebote wie „Catch-up TV“. Schweizerische Sender sehen sich so dem Risiko ausgesetzt, dass Werbung irgendwann von den Verbreitern **durch eigene Werbung ersetzt** werden könnte bzw. durch ergänzende Werbung zum Programm zusätzlich kapitalisiert werden könnte. Die Kreation zusätzlicher Geschäftsmodelle zu Lasten der Programmveranstalter wäre aus urheberrechtlicher Sicht illegal.

Bei den **Radio-Programmen** stellen sich analoge Fragen, zum Beispiel im Zusammenhang mit der Verbreitung über die Applikation „tune in“.

⁶¹ Vgl. hierzu auch die Motion 12.4212, Fernmeldegesetz. Gesetzliche Festschreibung der Netzneutralität, von Balthasar Glättli.

3. Service public im 21. Jahrhundert: Lösungsvorschläge

Ziel einer **modernen, freiheitlichen Medienpolitik** muss sein, eine möglichst **grosse Medienvielfalt** zu erreichen. Eine optimale Ausgangslage finden die Konsumenten dann vor, wenn viele **inhaltlich und finanziell unabhängige Medien** Dienstleistungen bereitstellen und die Konsumenten aus einer breiten Palette von Angeboten auswählen können. Darum muss die Schaffung **optimaler Rahmenbedingungen** für **private Anbieter** oberste Priorität in der schweizerischen Medienpolitik haben.

Entsprechend ist es von zentraler Bedeutung, dass der **Bericht des Bundesrates** zum „Service public“ die bereits bestehenden **Angebote privater Medienunternehmen** berücksichtigt und analysiert, wo überall die SRG sich zurückziehen könnte oder sollte, um mehr Wettbewerb und unternehmerischen Freiraum zu ermöglichen. **Die SRG soll sich primär auf Angebote beschränken, welche Private nicht schon bereitstellen bzw. auch nicht bereitstellen würden, wenn es die SRG nicht tun würde** (Subsidiaritätsprinzip).

Zunächst ist zum Umfang des **Begriffs „Service public“** festzuhalten, dass sich dieser in Bezug auf die Medienlandschaft nur auf den **auditiven und audiovisuellen Bereich** bezieht, also auf **Radio und Fernsehen**. Dies hat primär historische Gründe. Im Bereich **Internet** gibt es aufgrund des vielfältigen Angebotes in allen Sprachen und Regionen keinen „Service public“-Auftrag bzw. **keine Notwendigkeit für staatliches Aktivwerden**. Ebenso ist es im **Printbereich**.

Bei der Diskussion des „Service public“ ist den **unterschiedlichen Anforderungen** in den einzelnen **Sprachregionen** Rechnung zu tragen. Eine **föderalistische Lösung** erscheint zwingend: Die Bedürfnisse der Bevölkerung, aber auch die ökonomischen Möglichkeiten im Tessin oder in der rätoromanischen Schweiz unterscheiden sich deutlich von den Gegebenheiten in der Suisse Romande oder in der deutschsprachigen Schweiz.

Eine **Neuformulierung** von Art. 93 BV ist indessen **nicht nötig**. Die Bereiche, welche heute im Artikel nicht erfasst sind (z.B. Internet), sollen auch nicht erfasst werden, weil hier kein staatliches Aktivwerden nötig ist. Neuformulierungen von Verfassungsbestimmungen führen in aller Regel zu mehr Regulierung – was hier explizit falsch wäre.

Hingegen ist ein **zeitgemässes Verständnis** besagter Verfassungsbestimmung zwingend erforderlich – die **Auslegung ist zu aktualisieren**. Die (bei der Abstimmung vor 30 Jahren noch unbekannt) **Leistungen privater Anbieter**, aber auch die **technologische Entwicklung** sind bei der Ausgestaltung des Grundleistungsauftrags zu berücksichtigen. In diesem Zusammenhang sind auch das Radio- und Fernsehgesetz sowie die SRG-Konzession entsprechend zu überarbeiten – v.a. bezüglich des sog. „übrigen publizistischen Angebots“.

3.1. Subsidiaritätsprinzip stärken

In Art. 5a BV ist das **Subsidiaritätsprinzip** verankert. Dieser Grundsatz besagt, dass nur Aufgaben, welche Private nicht ebenso gut oder besser wahrnehmen können, der öffentlichen Hand zugeordnet werden sollen. Wenn der Staat Aufgaben übernimmt, ist zu prüfen, inwieweit Gemeinden oder Kantone in der Lage sind, dieselben zu erfüllen, bevor der Bund damit beauftragt wird. Dies führt aus Sicht der Aktion Medienfreiheit zu folgender Definition des „Service public“:

„Leistungen, die der Staat zwingend erbringen muss und welche Private nicht anbieten.“

Das Subsidiaritätsprinzip muss im Zentrum der Diskussion zum „Service public“ stehen: Nur wo **kein entsprechendes Angebot privater Medienanbieter** vorliegt (Sender/Sendungen), soll ein **Auftrag an die SRG** geprüft werden. Ziel muss sein, dass sich private Anbieter mit mehr Freiraum weiterentwickeln und neben eingekauften Formaten auch Eigenproduktionen finanzieren können.

Die von der Aktion Medienfreiheit bei der Universität St. Gallen in Auftrag gegebene Studie bietet hierzu eine Grundlage: Sie untersucht die **Leistungen privater Anbieter** im Rundfunkbereich. Die Frage, wo sich **Überschneidungen** ergeben zwischen den immer umfangreicheren Angeboten von SRG-Sendern und den Programmen privater Anbieter, ist zentral für die Definition des „Service public“-Auftrags. Wo Private Leistungen bereitstellen bzw. anbieten würden, wenn die SRG sie nicht dabei konkurrenzieren würde, sind der SRG entsprechende Aktivitäten zu untersagen.

Hier werden **Unterschiede** bei den **einzelnen Sprachregionen** manifest: Je kleiner eine Sprachregion ist, desto mehr „Service public“ ist notwendig. Während der private Markt in der Deutschschweiz am meisten Potential hat, wird ein staatlich finanziertes Angebot in kleineren Regionen kaum verzichtbar sein – was wiederum nicht heisst, dass nicht auch dort alle Massnahmen auf ihre Notwendigkeit überprüft werden müssen.

Leider wird die „Vorstellung, dass alles, was nicht durch Gebühren finanziert wird, zur Infantilisierung führe“, von vielen voraussetzungslos akzeptiert. „Aus liberaler Sicht verhält es sich jedoch genau umgekehrt: Die Produktion wirklich wichtiger Güter und Dienstleistungen überlässt man am besten dem Markt – und die Voraussetzungen hierfür waren dank Digitalisierung der Medien nie günstiger“⁶². Darum ist nicht nur zu analysieren, welche Leistungen im Zeitalter der Digitalisierung noch zwingend durch den Staat erbracht werden müssen, sondern auch, was private Anbieter alles machen könnten, wenn sie nicht mehr von der SRG mit Gebührgeldern konkurrenziert würden. Ziel muss sein, durch **bessere Rahmenbedingungen** mehr **Wettbewerb und Medienvielfalt** zu erreichen und die Mediensteuer so zu senken.

Gerade die künftig verstärkte Nutzung des **zeitversetzten Fernsehens** wird dazu führen, dass keine 24-Stunden-Vollprogramme mehr nötig sind, weil die Menschen vielmehr jene Sendungen dann konsumieren, wann sie wollen. Die **DAB+-Technologie** beim Radio wird es ermöglichen, der **Frequenzknappheit** im Bereich UKW entgegenzuwirken und **private Radioprogramme sprachregional** ausstrahlen. Dies wird Einfluss haben auf die zukünftige Ausgestaltung der Radioprogramme der SRG, denn erstmals können nun private Radiostationen auf sprachregionaler Ebene eine **ernsthafte Konkurrenz** für die SRG werden⁶³.

Zuletzt spielt in diesem Zusammenhang auch die **Online-Plattform der SRG** eine Rolle, welche einer reinen Video- und Audiothek statt einem journalistisch integralen Angebot entsprechen müsste (s.u.). Diese soll grundsätzlich allen privaten Medienhäusern zur Verwertung offenstehen.

Vorstösse:

- Po. 15.3618, Christian Wasserfallen (18. Juni 2015)
Bericht zum Service-public-Auftrag der SRG. Analyse nach Subsidiaritätsprinzip

3.1.1. Internet den privaten Anbietern überlassen

Im Internet gibt es heute in allen Landesgegenden, in allen Landessprachen und auch international einen **funktionierenden Wettbewerb** und ein **vielfältiges Angebot**. Viele Zeitungen sind im Internet präsent, private Radio- und Fernsehstationen haben ein Online-Angebot, und es existieren diverse weitere private Onlineportale, welche Informationen in den Bereichen Nachrichten, Sport, Kultur, Unterhaltung, Bild etc. anbieten. Dazu kommen neue Technologien und Innovationen wie Internet TV, Netflix, Youtube, Spotify, iTunes etc.

Da **genügend private Angebote** zur Verfügung stehen, ist es nicht nötig, in diesem Bereich auch noch staatliche Aktivitäten zu entfalten. Das **Online-Angebot der SRG** ist darum auf ein Minimum zu beschränken und die Gebühren entsprechend zu senken, um private Medienhäuser nicht unnötig zu konkurrenzierern und Wettbewerbsverzerrungen wo immer möglich zu vermeiden.

Das einzige Betätigungsfeld der SRG im Internet soll, wie oben beschrieben, eine **Audio- und Videothek** sein. Hingegen ist auf die (konzessionswidrige) Produktion von **Webserien** zu verzichten⁶⁴. Entsprechende Kosten sind einzusparen. Sendungen, welche nur für das Internet hergestellt und nur dort ausgestrahlt werden, gehören **nicht zum „Service public“** – im Internet gibt es genügend private Angebote.

Vorstösse:

- Po. 15.3769, Marco Romano (19. Juni 2015)
Bericht zum Service public. SRG-Internetangebot auf Audio- und Videothek beschränken

3.1.2. Service public für Radio und Fernsehen genau definieren

Die Bereitstellung einer **staatlichen Grundversorgung** ist stets ein **Eingriff in den privaten Markt** und in die persönliche Freiheit. Damit ist klar: Der Entscheid, wo und in welchem Umfang „Service public“ angeboten werden soll, ist ein eminent **politischer Entscheid**, da staatliche Interventionen nie unabhängig sind, sondern stets zu **Wettbewerbsverzerrungen** führen.

⁶² René Scheu/Florian Oegerli, Das RTVG und seine Folgen, in: René Scheu (Hg.), Mehr Staat, weniger Fernsehen, Zürich 2015, S. 21. f.

⁶³ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die engere Regelung für die Regionaljournale von Radio SRF (Antrag Wasserfallen im Rahmen der RTVG-Revision).

⁶⁴ Mittlerweile produziert die SRG acht Serien nur für das Internet: Bear Grylls, Break-ups, Gadgets, Güsel, Kummerkasten (Beratungssendung für Kinder), Roiber und Poli, Scharfer Ecken (Jass-Sendung) sowie Zweibeiner (vgl. Aufstellung unter <http://www.srf.ch/sendungen-a-z#!program=pt-webexklusiv>).

Wer einen Auftrag zur Grundversorgung erteilt, muss diesen bezahlen und auch kontrollieren. Genau dies jedoch ist gefährlich, was die Medien anbelangt: Sowohl finanzielle Abhängigkeiten vom Staat wie auch staatliche Kontrolle sind in einer Demokratie explizit nicht erwünscht.

Entsprechend darf der „Service public“ ausschliesslich Leistungen umfassen, welche der Staat **zwingend garantieren** muss und welche Private nicht anbieten können oder anbieten wollen. Vor diesem Hintergrund unterscheidet der Gesetzgeber zwischen einem **wettbewerblichen Bereich** (mit privaten Anbietern) und dem **Bereich des „Service public“** (mit gebührenfinanzierten SRG-Sendern). Dies kommt auch in der SRG-Konzession klar zum Ausdruck. Dass die SRG-Leitung immer wieder davon spricht, die SRG stehe „im Wettbewerb“, wirft verschiedene Fragen auf.

In der **Konzession** wird klar festgehalten, dass die Programme der SRG „hohen qualitativen und ethischen Anforderungen“ zu genügen haben. Sie sollen sich „durch Glaubwürdigkeit, Verantwortungsbewusstsein, Relevanz und journalistische Professionalität“ auszeichnen. Sodann ist unmissverständlich formuliert: „Die SRG stellt die Unverwechselbarkeit ihrer Programme sicher und unterscheidet sich damit von kommerziell ausgerichteten Veranstaltern“⁶⁵. Entsprechend sind für die SRG – was auch in der Konzession festgehalten ist – Marktanteile nicht prioritär⁶⁶.

Diesen Grundsätzen wird heute wenig nachgelebt: Die SRG-Programme zeichnen sich aus durch **Doppelspurigkeiten** und Sendeformate, welche in den **Bereich der privaten Medien** gehören würden⁶⁷. Namentlich im Bereich der **fiktionalen Unterhaltung** ist die SRG in einem schwierigen Konkurrenzverhältnis zu privaten Anbietern. Jedoch auch im Bereich der **non-fiktionalen Unterhaltung** - Reisesendungen, Casting-Shows (bspw. „Voice of Switzerland“, „Die grössten Schweizer Talente“), „Glanz und Gloria“, Reportagen zu „Liebe und Sex“ oder Kochsendungen – dringt die SRG immer mehr in Bereiche ein, welche an sich privaten Sendern zur Verfügung stehen müssten bzw. in welchen private Anbieter (Zeitungen, Internet, Radio, Fernsehen) schon heute entsprechende Angebote bereitstellen.

Diese Überlegungen müssen nicht nur bei der Diskussion über die künftige Ausgestaltung und Finanzierung des staatlichen „Service public“-Angebots aufgenommen werden, sondern vor allem auch bei der Formulierung der **neuen SRG-Konzession**⁶⁸, welche bekanntlich am 31. Dezember 2017 ausläuft. Der (in der Konzession formulierte) Auftrag an die SRG ist eine entscheidende Grösse in der Diskussion zum „Service public“. Dass sich das Parlament dazu gemäss heutiger Regelung im Radio- und Fernsehgesetz (Art. 25 RTVG) nicht äussern kann und ihm hierbei keine Entscheidungskompetenz zukommt, ist störend. Für die **demokratische Legitimation** des Grundversorgungsauftrags an die SRG ist ein **parlamentarischer Beschluss** eine unerlässliche Grundlage. Zudem ist es entscheidend, dass die SRG-Konzession nicht einfach stillschweigend um 10 Jahre verlängert wird, was eine seriöse Auslegeordnung und Diskussion zum „Service public“ unterliefe.

Die Definition des „Service public“-Auftrags muss zwangsläufig mit einer **Reduktion des Senderangebots der SRG** einhergehen. Im Vordergrund steht die Streichung der Spartensender sowie der dritten Senderketten. Dazu muss der Bundesrat entsprechende **Budgetvarianten** vorlegen. Diese Überlegungen wiederum müssen in die Konzession einfließen.

Vorstösse:

- Parl. Iv. 15.457, Thomas Müller (18. Juni 2015)
SRG-Konzession. Neu soll das Parlament zuständig sein
- Po. 15.3636, Natalie Rickli (18. Juni 2015)
Bericht zum Service public. Vier Budgetvarianten aufzeigen
- Parl. Iv./Mo./Kommissionsantrag (wird in der Wintersession oder im Frühjahr eingereicht)
Befristete Verlängerung der SRG-Konzession, falls „Service public“-Diskussion noch offen ist

⁶⁵ Art. 3 Abs. 1 der SRG-Konzession vom 28. November 2007.

⁶⁶ Art. 3 Abs. 2 der SRG-Konzession lautet: „Die SRG strebt eine hohe Akzeptanz bei den verschiedenen Zielpublika an. Sie bemisst die Akzeptanz nicht in erster Linie in Marktanteilen.“

⁶⁷ Vgl. hierzu die Studie der Universität St. Gallen (Christian P. Hoffmann, Service Privé – Eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks, St. Gallen 2015, insb. S. 32 f.).

⁶⁸ Mit der Interpellation 15.3671, Erneuerung der SRG-Konzession. Weiteres Vorgehen, setzte sich Nationalrat Peter Schilliger für eine nur befristete Verlängerung der SRG-Konzession ein, um sicherzustellen, dass die Resultate der „Service public“-Debatte in die neue Konzession einfließen.

3.1.3. Vermeidung von Staatseingriffen in private Märkte

Wann immer der Staat Dienstleistungen bereitstellt, greift er in den marktwirtschaftlichen Wettbewerb ein. Ebenso führen die Tätigkeiten von Unternehmen, die in staatlicher Hand sind, zu **Wettbewerbsverzerrungen**, wenn diese **in private Märkte eindringen** oder private Anbieter direkt konkurrenzieren. Entsprechend ist es wichtig, dass der Auftrag für Unternehmen, welche staatlich dominiert oder öffentlich finanziert sind, immer genau umrissen und abgegrenzt ist.

Mit den **Joint Ventures** von SRG, Swisscom und Ringier (Werbevermarktung) oder Swisscom und Coop (Online-Handelsplattform) liegen beispielsweise Geschäftstätigkeiten vor, welche nicht dem Kernauftrag entsprechen und zu Wettbewerbsverzerrungen führen. Ebenso dringt die **Post** immer mehr in private Märkte ein.

Die Aktivitäten der **SRG** im Bereich der **Applikationsentwicklung für Smartphones** entsprechen ebenso nicht dem Auftrag der Konzession. Vor diesem Hintergrund wird die Aktion Medienfreiheit im Nationalrat eine **Parlamentarische Initiative** einreichen, welche die Bedingungen verschärft, unter welchen der Bundesrat **nicht konzessionierte Tätigkeiten** bewilligen kann. Künftig sollen nur noch Tätigkeiten bewilligungsfähig sein, welche zur Erbringung des „Service public“-Auftrags zwingend nötig sind und welche Bereiche betreffen, in welchen keine privaten Anbieter tätig sind.

Hierzu gehört insbesondere auch der Internet-Bereich (vgl. auch Kapitel 3.1.1.).

Vorstösse:

- Parl. Iv., Gregor Rutz (wird in der Wintersession eingereicht)
Art. 29 RTVG. Nicht konzessionierte Tätigkeiten beschränken

3.2. Faire wettbewerbliche Rahmenbedingungen schaffen

3.2.1. Gebührenerträge plafonieren

Die Gebühren sind in den vergangenen 20 Jahren massiv angestiegen. Weitere Erhöhungen sind zu vermeiden. Stattdessen ist darauf zu achten, dass die **Marktmacht der SRG** nicht weiter zunimmt und die **finanzielle Abhängigkeit privater Anbieter** möglichst verringert werden kann.

Aus diesem Grund – und auch mit Blick auf die Aussagen des Bundesrats in der Botschaft zum revidierten RTVG – fordert die Aktion Medienfreiheit eine **Plafonierung des Gesamtertrags** aus den Empfangsgebühren bzw. der Mediensteuer.

Vorstösse:

- Mo. 15.3747, Thomas Maier, RTVG. Plafonierung der Empfangsgebühren

3.2.2. Wettbewerb stärken statt Abhängigkeiten schaffen

Die Qualität von Angeboten ist immer dann hoch, wenn sich diese im freien Wettbewerb bewähren müssen. Darum soll die staatliche Grundversorgung auch nur Angebote umfassen, welche private Anbieter nicht erbringen können oder wollen. **Private Sender** hingegen sollen **volkswirtschaftliche Mehrwerte** schaffen. Sie sollen Dienstleistungen erbringen, welche ein Bedürfnis für die Konsumenten sind, welche sich im freien Markt bewähren und welche sich refinanzieren lassen.

Massnahmen zu **staatlicher Medienförderung** stehen in **Widerspruch** zum **Wettbewerbsgedanken**, indem sie ausgewählte Angebote mit öffentlichen Geldern subventionieren wollen. Zudem sind Fördermassnahmen immer mit staatlicher Kontrolle und Aufsicht verbunden.

Dass der Bundesrat und die Eidgenössische Medienkommission über **weitere Staatsinterventionen** und Massnahmen zur Medienförderung nachdenken, ist unverständlich. Die Aktion Medienfreiheit lehnt direkte staatliche Medienförderung entschieden ab: Staatliche Medienförderung ist ein **ordnungspolitisches Ünding** für jeden liberalen Staat. Es ist problematisch, wenn der Staat Nachrichtenagenturen subventioniert und so für Inhalte bezahlt. Ebenso ist die Ausbildung von Journalisten keine staatliche Aufgabe. Definitiv keiner Förderung bedürfen auch Online-Portale: Hier besteht eine derartige Angebotsvielfalt, dass man sich fragt, wie die Landesregierung überhaupt auf die Idee kommt, es bedürfe Fördermassnahmen.

In Bezug auf die **indirekte Presseförderung** für Printmedien sind Leistungsauftrag und Preispolitik der Post zu untersuchen, bevor weitere staatliche Gelder gesprochen werden.

3.2.3. Neutralen, ungehinderten Zugang für Konsumenten sicherstellen

Im Zusammenhang mit der **Signalintegrität** stellen sich vor allem **urheberrechtliche Fragen**. Wer ein Programm zusammenstellt, muss darauf bauen können, dass dieses auch **unverändert übermittelt** wird. Es ist widerrechtlich, Teile (z.B. Werbeblöcke) eines Programms eines bestimmten Senders zu entfernen und diese von Providern durch eigene Bestandteile (z.B. selber verkaufte Werbung) zu ersetzen. Dies wäre für die **Refinanzierung von Programmen** fatal und würde die Kommerzialisierung von privaten Sendern in Frage stellen; so würde der **Wertschöpfungskreislauf unterbrochen**.

Wo Signale ohne Zustimmung der TV-Sender angeboten werden dürfen, ist sicherzustellen, dass nicht in das Signal eingegriffen wird, das von den Telekommunikationsunternehmen genutzt wird. Neben der Werbung sollte das auch für zusätzliche Dienste der Sender wie HbbTV gelten. Im Bereich „Catch-up TV“ ist u.a. explizit sicherzustellen, dass auch sonst keine Eingriffe in die Werbung als Finanzierungsgrundlage der TV-Sender erlaubt werden.

Gleiches hat auch im Radiobereich Gültigkeit. Das ungefragte Verbreiten von Radioprogrammen über das Internet durch Dienste wie „tunein“ darf nicht dazu führen, dass die Radiosender künftig erpresst werden können, für diese Form der Verbreitung plötzlich Gebühren entrichten zu müssen.

Gleichzeitig ist die **Netzneutralität** sicherzustellen. Ob dies im Rahmen einer Branchenlösung möglich ist oder ob eine schlanke Regelung auf Gesetzesstufe (im Hinblick auf die für 2016 geplante FMG-Revision) angestrebt werden muss, wird sich weisen. Zentral ist die Gewährleistung des freien Entscheids des Konsumenten, welches Angebot er wo konsumieren möchte. Im Interesse der Medienvielfalt muss verhindert werden, dass einzelne Unternehmungen Monopolstellungen aufbauen und andere bei der Übertragung ihrer Daten behindern können.

3.3. Kommunikationsfreiheit stärken – Nein zu Werbeverböten

Ebenso wie Meinungsäusserungsfreiheit und Medienvielfalt **unverzichtbare Voraussetzung** für jede funktionierende Demokratie sind, kann eine **Marktwirtschaft ohne Werbung** nicht funktionieren. Es ist Teil des Wettbewerbs, dass Produzenten und Anbieter ihre Dienstleistungen und Produkte öffentlich anbieten, bewerben und sich so von ihrer Konkurrenz differenzieren können⁶⁹.

Werbeverböte sind immer ein Eingriff in den Markt sowie die **unternehmerische und persönliche Freiheit**. Darum sind solche Verböte, aber auch andere staatliche Auflagen, welche das Verhalten der Konsumenten steuern wollen, wo immer zu vermeiden.

Werbeverböte schaden nicht nur dem Wettbewerb und führen zu **volkswirtschaftlichen Verlusten**, sie verhindern auch Innovation und **gefährden Arbeitsplätze**. Im medienpolitischen Kontext sind Werbeverböte besonders relevant: Die Tatsache, dass in den Medien jährlich **Werbung** im Umfang von **rund 4,9 Mia. Franken** geschaltet wird (inkl. Internetwerbung), zeigt die Bedeutung dieser Branche für die Medienlandschaft deutlich⁷⁰.

Gerade für **Medienunternehmen** sind die **Einnahmen aus Werbung elementar**. Werbeverböte führen damit auch immer zu einer Einschränkung der Medienvielfalt.

„Die direkte Demokratie lebt davon, dass informierte Bürger sich ihre eigene Meinung bilden. Deshalb ist auch der Schutz der Meinungs(äusserungs)freiheit so fundamental. Es ist nicht nachvollziehbar, warum im Wirtschaftsleben von anderen Annahmen ausgegangen werden sollte: Warum sollte einem Stimmbürger, der mit politischer Werbung umzugehen weiss und etwa über komplizierte Steuer- oder AHV-Fragen abstimmt, als Konsument die Fähigkeit abgesprochen werden, kommerzielle Werbung einzuordnen und für ihn richtige Kaufentscheidungen zu treffen? Und warum sollte nur die politische Kommunikation einen hohen Schutz geniessen, die kommerzielle Kommunikation hingegen staatlicher Zensur unterliegen?“

Der Staat als oberster (Ver)hüter? – Werbeverböte behindern den Wettbewerb, dossierpolitik Nr. 7 von economiesuisse, 29. Mai 2015

⁶⁹ Vgl. hierzu das Positionspapier von economiesuisse, Der Staat als oberster (Ver)hüter? – Werbeverböte behindern den Wettbewerb, dossierpolitik Nr. 7, 29. Mai 2015.

⁷⁰ Vgl. die Zahlen der Stiftung Werbestatistik Schweiz (Gesamtübersicht Netto-Werbeumsätze 2014 auf www.werbestatistik.ch).