

AKTION MEDIENFREIHEIT



AKTION MEDIENFREIHEIT
RÖTELSTRASSE 84
8057 ZÜRICH
WWW.MEDIENFREIHEIT.CH
INFO@MEDIENFREIHEIT.CH

VORSTAND:

FILIPPO LEUTENEGGER, NATIONALRAT, ZÜRICH (PRÄSIDENT)
NATALIE RICKLI, NATIONALRÄTIN, WINTERTHUR (VIZEPRÄSIDENTIN)
MARTIN BALTISSER, BREMGARTEN • PIERRE BESSARD, LAUSANNE • CHRISTIAN LÜSCHER, NATIONALRAT, GENÈVE
THOMAS MAIER, NATIONALRAT, DÜBENDORF • THOMAS MÜLLER, NATIONALRAT, RORSCHACH
MARCO ROMANO, NATIONALRAT, MENDRISIO • GREGOR A. RUTZ, KANTONS RAT, KÜSNACHT

Per Email : rtvg@bakom.admin.ch

Bundesamt für Kommunikation
Abteilung Radio und Fernsehen
Zukunftstrasse 44
Postfach
2501 Biel

Zürich, den 29. August 2012

Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) Vernehmlassungsantwort der Aktion Medienfreiheit

Sehr geehrte Damen und Herren

Die **Aktion Medienfreiheit** (vormals Medien-Forum) setzt sich für eine liberale Mediengesetzgebung, für Meinungsvielfalt und für mehr Wettbewerb in der Medienbranche ein. Sie zählt über 1'300 Mitglieder. Gerne nehmen wir die Möglichkeit wahr, uns zur Anhörung der vorgeschlagenen Revision des RTVG zu äussern.

Die Aktion Medienfreiheit lehnt den vorliegenden Entwurf zur Revision des RTVG ab.

Statt mit dieser Gesetzesrevision endlich freiheitliche Rahmenbedingungen im Medienmarkt zu schaffen, schlägt der Bundesrat Vorschriften und Massnahmen vor, welche die Staatsabhängigkeit der Medien weiter verstärken, behördliche Interventionen ermöglichen und so Innovation und Wettbewerb bremsen bzw. verhindern.

Die Ablehnung der Aktion Medienfreiheit beruht namentlich auf vier Gründen:

- Die **Medienfreiheit** – und damit der freie Austausch von Meinungen – **ist Kernstück jeder Demokratie**. Art. 17 BV gewährleistet dieses Freiheitsrecht. Die **Medienfreiheit** bzw. die „Unabhängigkeit vom Staat“ aber im **RTVG** zu erwähnen, ist **rechtlich falsch** und unehrlich – zumal es in den folgenden Artikeln dieses Erlasses fast nur um die Regelung staatlicher Abhängigkeiten der einzelnen Medienanbieter geht.

Medienfreiheit bedeutet, dass sich der Staat möglichst nicht einmischt, wenn es um Aktivitäten im Bereich „Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen“ geht. Die Medienfreiheit soll die Anbieter vor staatlichen Eingriffen schützen. **Es sind nicht die staatlichen Behörden, welche den Medien Unabhängigkeit gewährleisten, sondern es ist die Verfassung, welche der öffentlichen Hand ein Aktivwerden in diesem Bereich verbietet.**

- Um den **Wettbewerb zu stärken** und **faire Rahmenbedingungen für private Anbieter** zu schaffen, ist es zwingend, den im Hinblick auf die Gewährleistung des „Service public“ erforderlichen **Leistungsauftrag einzugrenzen** und **gesetzlich zu definieren**. Der Online-Bereich gehört nicht zu diesem Leistungsauftrag.
- Die Aktion Medienfreiheit wehrt sich nachdrücklich dagegen, dass der **Staat** mit der vorliegenden RTVG-Revision nun auch **im Bereich Internet Einfluss nehmen** und entsprechende **gesetzliche Regelungen** treffen will.
- Für die **flächendeckende Einführung einer Mediensteuer** („Abgabe für Radio und Fernsehen“) fehlt dem Bundesrat die **Kompetenz**. Die entsprechenden Bestimmungen sind verfassungsrechtlich fragwürdig. Zudem sind sie ordnungspolitisch ein Sündenfall.

1. Grundsätzliche Bemerkungen

Der erläuternde Bericht des Bundesrates wie auch die Gesetzesvorlage enthalten bereits im **Beschrieb der Ausgangslage** etliche **grundlegende Mängel**. Um die medienpolitisch relevanten Verfassungsbestimmungen und die darauf fussende schweizerische Gesetzgebung über Radio und Fernsehen verstehen zu können, müssen die entsprechenden Artikel nicht nur grammatikalisch, sondern vor allem auch historisch und teleologisch ausgelegt werden.

1.1. Der Radio- und Fernsehartikel der Bundesverfassung (Art. 93 BV/Art. 55^{bis} aBV)

Ursprüngliches Ziel der Bestimmung zu Radio und Fernsehen in der Bundesverfassung war, die **flächendeckende Versorgung** aller Landesgegenden und Regionen mit Fernseh- und Radio-Programmen sicherzustellen. Dies war bis in die Achtzigerjahre aus **technischen Gründen** nicht sichergestellt: Rund 200 Gebiete – vor allem in der Alpenregion – konnten das nationale Fernsehprogramm noch nicht empfangen. Das Parlament ortete Handlungsbedarf und wollte die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit den SRG-Programmen gewährleisten.

Die Aufgabe, welche der einstige Art. 55^{bis} BV an die Behörden stellte, war vorwiegend **technischer Natur**: Es sollte für die gesamte Schweizer Bevölkerung die Möglichkeit geschaffen werden, Radio- und Fernsehprogramme empfangen und konsumieren zu können. Dieser Auftrag konnte bekanntlich **mittlerweile erfüllt** werden. Kommt hinzu: Dank neuer und bereits auch preisgünstiger technischer Möglichkeiten stehen dem Bürger heute nicht nur ein SRG-Sender, sondern eine **Vielzahl in- und ausländischer Programme** zur Verfügung, welche Inhalte verschiedenster Natur anbieten. Damit darf die Hauptzielsetzung des alten Art. 55^{bis} und heutigen Art. 93 BV als erreicht angesehen werden.

Seit etlichen Jahren ist aber zu beobachten, dass Behörden und Verwaltung das **Gewicht** zunehmend auf **Absatz 2** der entsprechenden Bestimmung legen und diese als Grundlage für **staatliche Vorschriften zur Programmgestaltung und Qualitätssicherung** verstanden wissen möchten. Ob dies der tatsächlichen Intension des Verfassungsgebers entspricht, muss in Frage gestellt werden. Es widerspricht unserer freiheitlichen Verfassungsordnung, den Bund für Programminhalte oder Qualitätssicherung im Medienbereich als zuständig zu erklären.

Mit Fug und Recht darf die Frage aufgeworfen werden, ob der alte Artikel 55^{bis} BV eine Mehrheit im Parlament gefunden hätte, wenn es damals bereits Internet, private Sender, Lokalradios und Regionalfernsehen gegeben hätte. Diese Situation war damals unvorstellbar, wie der damalige Nationalrat Arnold Koller (CVP/AI) ausführte: „Nun scheint es der Mehrheit der Kommission aber sehr unwahrscheinlich, dass in Zukunft beim lokalen und regionalen Radio und Fernsehen echte Konkurrenz die normale Struktur sein werde, von welcher der Verfassungsgeber ausgehen kann“ (Debatte vom 4.10.1983). Umgekehrt war dieser Punkt bereits damals Gegenstand heftiger Kritik:

Ich halte fest: Skepsis gegenüber einem Monopolmedium ist vorerst von gutem, aber nur das Konkurrenzmodell sichert den Medienschaffenden ein hohes Mass an Freiheit. (...) Seitens unserer Fraktion werden wir aber danach trachten, dass schon durch den Verfassungstext ein Monopol verunmöglicht wird. (...) Sobald die Konkurrenz spielt, entfallen viele Details, die sonst geordnet werden müssen und den einzelnen mehr einschränken als blosse Rahmenbedingungen.“

Andreas Müller, Nationalrat LdU/AG (Debatte vom 3.10.1983)

Dass eine Abgrenzung von „gebührenpflichtigen und übrigen Haushalten anhand des Kriteriums ‚Empfangsgerät‘ nicht mehr möglich ist“, zeigt, dass die **Angebotsvielfalt** und die Empfangsmöglichkeiten derart breit sind, dass sich eine **Empfangsgebühr** und die staatliche Aufgabe, ein **Mindestangebot** zu garantieren, **erübrigt** hat. Die Tatsache, dass wir heute eine Konvergenz unter den Medien erleben, erfordert die Frage, ob das RTVG überhaupt noch nötig ist oder ob diese Belange nicht abschliessend im **Fernmeldegesetz** und in einem separaten **SRG Gesetz** geregelt werden sollten.

1.2. Die Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen

1.2.1. Grundsätze

Erhebt der Staat **Gebühren**, so tut er dies stets **für eine bestimmte Leistung**: Eine Gebühr ist per definitionem das Entgelt für eine bestimmte, von der abgabepflichtigen Person veranlasste Amtshandlung oder für die Benutzung einer öffentlichen Einrichtung. Gebühren als sog. Kausalabgaben sollen die Kosten, welche dem Gemeinwesen durch die Amtshandlung oder Benutzung der Einrichtung entstanden sind, ganz oder teilweise decken. Entsprechend ist auch die Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen begründet.

Im Gegensatz zur Gebühr ist eine **Steuer** stets **voraussetzungslos geschuldet**.

Ob eine betreffende Leistung von vielen oder wenigen Personen benutzt bzw. bezogen wird, ist für die Erhebung einer Gebühr nicht entscheidend. Ebenso kann eine Gebühr nicht nur aufgrund der Zugehörigkeit des Abgabepflichtigen zum Gemeinwesen erhoben werden. Dies ist nur bei einer Steuer möglich, allerdings unter Einhaltung der dafür geltenden Grundsätze.

1.2.2. Nein zur Einführung einer Mediensteuer

Mit der Einführung einer Mediensteuer unter dem Namen „Abgabe für Radio und Fernsehen“ will der Gesetzgeber einen **grundsätzlichen Systemwechsel** vornehmen: Neu sollen sämtliche **Haushaltungen** und auch **Unternehmen** mit dieser Steuer belastet werden - unabhängig davon, ob sie ein Empfangsgerät besitzen oder die Radio- und Fernsehprogramme überhaupt nutzen.

Die Aktion Medienfreiheit lehnt die Einführung einer derartigen Mediensteuer aus folgenden Gründen dezidiert ab:

- Das Angebot an Informationen, Unterhaltung und Kultur wird heute nicht nur durch die SRG, sondern vor allem auch durch unzählige **private Sender** bereitgestellt. Diese Angebote werden teils gänzlich ohne öffentliche Gelder erarbeitet und bereitgestellt. Darum ist es **falsch**, den **Kreis der Gebührenpflichtigen** weiter **auszudehnen** und so die privaten Anbieter weiter zu schwächen.
- Eine Steuer muss stets mit dem **Legalitätsprinzip** in Einklang stehen. Das heisst: In der zwingend erforderlichen gesetzlichen Grundlage ist der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Steuer und die Bemessungsgrundlage zu definieren. Unseres Erachtens ist es **verfassungsrechtlich fragwürdig und politisch falsch**, wenn der Bundesrat die Höhe der Radio- und Fernsehgebühr in eigener Regie festlegen will, ohne die Kriterien (Bemessungsgrundlagen) im Gesetz zu verankern. Dies muss zwingend das Parlament tun.

Die Aktion Medienfreiheit ist der Auffassung, dass die **Erhebung von Abgaben** zur Finanzierung von Radio- und Fernsehangeboten immer problematischer wird, denn die heutige Technik ermöglicht eine grosse Angebotsvielfalt sinkende Produktions- und Distributionspreise, insbesondere im Internet TV und Radio. Richtig wäre es, die Anforderungen des Service public, insbesondere die adäquate Versorgung der Sprachregionen gesetzlich genauer zu definieren. Zudem ist eine **demokratische Kontrolle** über die Verwendung der öffentlichen Mittel nötig (vgl. auch die Ausführungen unter Punkt 2).

Bleiben Bundesrat und Parlament mehrheitlich beim heutigen Zustand einer Zwangsabgabe, so sind folgende Punkte zwingend zu berücksichtigen:

- Es muss sich hier auch künftig um eine **Gebühr** handeln, welche **nur dann geschuldet** ist, wenn ein **Radio- oder Fernsehempfangsgerät** vorhanden ist. Personen und Haushaltungen, welche keine Radio- oder Fernsehprogramme konsumieren wollen, müssen zwingend die Möglichkeit zu einem „**opting out**“ haben. Da eine Haushaltabgabe alle Bürgerinnen und Bürger umfasst, welche SRG Programme konsumieren, sind Unternehmen, welche SRG Programme nicht professionell verwenden, zwingend von einer Abgabe zu verschonen, da wir es sonst mit einer doppelten Erhebung zu tun haben.

- **Unternehmen** sind grundsätzlich von dieser Abgabe **auszunehmen**. Hier handelt es sich um eine **eigentliche Doppelbesteuerung**, da die Mitarbeiter ihre Abgabe ja bereits über den privaten Haushalt leisten. Eine Ausnahme ist nur bei Betrieben zu machen, bei welchen der Empfang bzw. die Ausstrahlung von Radio- oder Fernsehprogrammen von Relevanz für die geschäftliche Tätigkeit ist.
- Es ist eine Bestimmung vorzusehen, dass der **Gesamtbetrag** aus demographischen Gründen steigenden Gebührenerträgen **nicht höher ist als heute** und **allfällige Überschüsse** zwingend in Form von Gebührensenkungen den Gebührenpflichtigen **zurückzuerstatten** sind.
- Die **Höhe der Gebühr** ist durch das **Parlament** festzulegen, um Transparenz zu schaffen und demokratische Kontrolle zu ermöglichen (und nicht durch die Exekutive oder die Verwaltung).
- Der **Ertrag und die Verwendung der Empfangsgebühr** sollen im Rahmen der eidgenössischen **Staatsrechnung** konsolidiert und ausgewiesen werden. Ebenso sind die detaillierten Rechnungen von SRG und Billag zu veröffentlichen. Wenn der Bürger für eine Abgabe zu zahlen hat, hat er das Recht, über die Verwendung der Gelder informiert zu werden.

Die **technische Entwicklung** ermöglicht, dass Informationen, Nachrichten und Programminhalte auf verschiedensten Wegen konsumiert werden können: via Zeitung und anderen Printerzeugnissen, via Radio oder Fernsehen, via Internet, via Screens in Bahnhöfen, Poststellen und Bergbahnstationen oder auch via Mobiltelefon, Tablets etc. Die Behauptung, die Leistungen der SRG kämen allen zugute, ist darum nicht richtig. Im Gegenteil: Dass die aus **Gebühren finanzierte SRG** private Anbieter konkurrenziert und diesen die **wirtschaftliche Existenz erschwert** oder gar verunmöglicht, ist kein Nutzen, sondern unter Umständen ein **direkter Schaden** für Personen, welche SRG-Programme nicht nutzen.

1.2.3 Nein zur zunehmenden Staatsabhängigkeit privater Medien

Die Aktion Medienfreiheit lehnt die vorgeschlagene Änderung in Art. 40 Abs. 1 RTVG ab. Aus ordnungspolitischer Sicht ist das **Gebührensplitting** grundsätzlich falsch. Es ist **nicht zielführend**, den **Gebührenanteil** für private Sender zu erhöhen. So wird die faktische Staatsabhängigkeit weiter verstärkt. Vielmehr sind die **Rahmenbedingungen** dahingehend zu **optimieren**, dass der unternehmerische Freiraum grösser, die Konzessionsgebiete erweitert und die Zahl der Verbote und Auflagen verringert wird.

Die Aktion Medienfreiheit hat im Rahmen der Revision der **Radio- und Fernsehverordnung** (RTVV) eine ähnliche Bestimmung abgelehnt, welche den **minimalen Eigenfinanzierungsgrad** auf 30 Prozent senken wollte: Die Tatsache, dass gewisse anspruchsberechtigte Fernsehveranstalter bereits heute nur jeden zweiten Franken selber erwirtschaften und damit einen Eigenfinanzierungsbeitrag von nur 50 Prozent ausweisen, dokumentiert die hohe Abhängigkeit von staatlichen Leistungen. Wo der Staat aber 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 Staatsgewalten keine Medienkontrolle ausüben sollten (vgl. die Vernehmlassungsantwort der Aktion Medienfreiheit vom 30. März 2012).

2. Der „Service public“: Kein Auftrag zur staatlichen Programmgestaltung

Dringendste Pendenz im Radio- und Fernsehgesetz ist die überfällige **gesetzliche Definition** des **Auftrags**, welcher im Zusammenhang mit dem zu gewährleistenden „Service public“ formuliert wird. Dabei sind insbesondere auch diejenigen **Leistungen zu berücksichtigen**, welche mittlerweile auf einfache Weise **privatwirtschaftlich** erbracht werden können.

Zuerst muss definiert werden, was der „Service public“ umfasst. In einem zweiten Schritt ist zu entscheiden, wer diesen Auftrag am besten umsetzen kann.

3. Gegen staatliche Interventionen im Internetbereich

Ein Bereich, welcher sich seit den Achtzigerjahren in rasantem Tempo entwickelt hat, ist das Internet. In kaum einem anderen Bereich bestehen derart **vielfältige Angebote** und eine Auswahl verschiedenster Inhalte und Informationen aus der ganzen Welt. In diesem Bereich spielt der **Wettbewerb**, was zu vom Publikum verlangten **Qualität** der einzelnen Internetplattformen führt.

Den Bereich **Internet** nun **gesetzlich erfassen** und **staatliche Qualitätskontrollen** durchführen zu wollen, wäre **völlig falsch**. Aus diesen Gründen hat sich die Aktion Medienfreiheit bereits dezidiert gegen den Vorstoss der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats für eine **staatliche Medienförderung** ausgesprochen (Mo 12.3004). Dieser Vorstoss sieht staatliche Massnahmen zur „Qualitätssicherung im Online-Bereich“ vor.

Vor diesem Hintergrund ist auch die vorliegende RTVG-Revision zu betrachten. Der Bundesrat deklariert in aller Offenheit, dass unter dem „übrigen publizistischen Angebot“ der SRG „in erster Linie das Online-Angebot“ zu verstehen sei (Botschaft, S. 29). Nachdem unter diesem Begriff ursprünglich vor allem die Angebote von Teletext und Swissinfo verstanden worden sind, kam das Internet (im Sinne eines öffentlich zugänglichen Archivs von SRG-Sendungen) hinzu. Dass die SRG aber eine **umfassende Online-Plattform** redaktionell betreut und so auch in diesem Bereich in direkte Konkurrenz zu privaten Anbietern tritt, war **nie vorgesehen**.

Gelten nun für die Internetinhalte dieselben Grundsätze, die „auch für Programme gelten“ (Botschaft, S. 31), muss dies analog auch für private Anbieter gelten, welche Gebührengelder erhalten. Staatliches Einwirken im Bereich Internet jedoch wäre für die Konsumenten nicht nur falsch, sondern ausschliesslich mit negativen Folgen verbunden.

4. Weitere Punkte und Anmerkungen

Art. 11 Abs. 2

Eine Liberalisierung der Werbezeiten darf u.E. nur für private Anbieter vorgesehen werden. Es ist ordnungspolitisch falsch, der SRG, welcher weit über 90% der Gebührenerträge zufließen, dieselben Erleichterungen zuzugestehen. Vor diesem Hintergrund ist auch der grundsätzliche Wechsel zu einem dualen System in Erwägung zu ziehen.

Art. 41 Abs. 2

Da die SRG mit öffentlichen Geldern von mehr als 1,2 Milliarden Franken finanziert wird, ist eine Offenlegung der SRG-Rechnung unumgänglich. Ebenso sind die einzelnen Radio- und Fernsehsender sowie die Sparten (Information, Kultur, Sport, Unterhaltung etc.) gesondert auszuweisen.

Art. 58

Die Förderung neuer Technologien ist nach Auffassung der Aktion Medienfreiheit keine Staatsaufgabe.

Art. 69

Sollte sich die Aktion Medienfreiheit nicht durchsetzen können und würde eine Mediensteuer eingeführt, wäre die Beauftragung einer Inkassostelle (z.Z. Billag) überflüssig.

Art. 109a

Diese Bestimmung begrüsst die Aktion Medienfreiheit.

Aus den genannten Gründen lehnt die Aktion Medienfreiheit den vorliegenden Entwurf für eine Revision des RTVG dezidiert ab. Bundesrat und Parlament müssen die Vorlage noch einmal grundlegend überarbeiten.

Eine RTVG-Revision muss dafür genutzt werden, die Rahmenbedingungen freiheitlicher zu gestalten, um den neuen technischen Realitäten auch Rechnung tragen zu können. Private Anbieter müssen mehr unternehmerischen Freiraum erhalten: So müssen wir die Angebots- und Meinungsvielfalt stärken, was wiederum den Konsumenten zugutekommt.

Zudem muss der unscharfe Service-public-Begriff endlich gesetzlich definiert werden, um die Aktivitäten der SRG einzugrenzen und so weitere Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden.

Vielen Dank für die Berücksichtigung unserer Vernehmlassungsantwort.

Mit freundlichen Grüssen

AKTION MEDIENFREIHEIT

Der Präsident:

Die Vizepräsidentin:



Filippo Leutenegger
Nationalrat



Natalie Rickli
Nationalrätin