

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

29. August 2012

### **Vernehmlassungsantwort zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG)**

Sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 10. Mai 2012 hat das UVEK uns eingeladen, zur Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes Stellung zu nehmen. Dafür danken wir Ihnen bestens.

**Zusammenfassend beurteilen wir die vorgeschlagene Teilrevision des RTVG wie folgt:**

**Das heutige Gebührensystem ist problembehaftet. Es ist intransparent und mit hohem Verwaltungsaufwand verbunden. Eine Systemänderung ist unter diesen Vorzeichen angebracht. Allerdings sind Zwangsgebühren in jedem Fall ein schwerwiegender ordnungspolitischer Eingriff, welcher nur bei nachgewiesenem Marktversagen zu rechtfertigen ist. Entsprechend sollte auch die Frage gestellt werden, inwiefern und inwieweit das Marktversagen im Radio- und TV-Markt heute überhaupt noch gegeben ist. Es muss die Frage geklärt werden, welche Leistungen der Service public in diesem Bereich umfasst. Die Gebührenhöhe hat sich am bestehenden Marktversagen auszurichten, Strukturerehalt darf nicht das Ziel sein.**

**Wir erachten entsprechend eine Diskussion über den künftig gerechtfertigten Umfang des abgabefinanzierte Service-Public als notwendig. Der Wegfall von Werbezeit- und Verbreitungsbeschränkungen für konzessionierte Veranstalter ist nur ein Schritt zur mehr Wettbewerb. Zur Gewährleistung der Unabhängigkeit von Radio- und Fernsehen und Staat sind weitere Liberalisierungsbestrebungen nötig. Der vorliegende Entwurf verpasst es, einen grundsätzlichen Schritt hin zu mehr Wettbewerb im Radio- und Fernsehmarkt zu vollziehen.**

**Die vorgesehene Systemänderung hat eine ungerechtfertigte Doppelbesteuerung von Radio- und Fernsehnutzern zur Folge. Erwerbstätige Mediennutzer werden zweimal fiskalisch zur Kasse gebeten, einmal als private Bürger und einmal als Arbeitnehmer via das Unternehmen, das sie anstellt. Eine solche Doppelbesteuerung ist weder gerecht noch sinnvoll. Zudem wird mit der neuen Abgabe faktisch eine neue Steuer geschaffen. Mit der neuen Lösung wird es nicht mehr möglich sein, durch den bewussten Verzicht auf den Besitz eines Empfangsgerätes von der Zahlung der Gebühr befreit zu werden (fehlende Opting-out-Möglichkeit).**

## 1 Grundsätzliche Bemerkungen zum Service public

Die vorliegende Teilrevision verpasst es, grundsätzliche Fragen in Bezug auf die Bereitstellung des Service public zu adressieren. So bleibt unklar, welches der politisch gewünschte Umfang des Service public im Radio- und Fernsbereich ist und wie viel dieser kosten darf. Zwar wird im erläuternden Bericht richtigweise festgestellt, dass dem Rundfunksystem in einer funktionierenden Demokratie bezüglich der öffentlichen Meinungsbildung eine wichtige Rolle zukommt. Allerdings ist ein öffentlich finanziertes Rundfunksystem, finanziert durch eine flächendeckende Haushalts- und Unternehmensabgabe, nur dann gerechtfertigt, wenn ein Marktversagen im Radio- und Fernsbereich vorliegt, d.h. wenn das vom Markt bereitgestellte Radio- und Fernsehangebot in Bezug auf Information, Meinungsbildung und nationale Kohäsion nicht dem politisch gewünschten Ausmass entspricht.

Früher wurde ein Marktversagen im Radio- und Fernsbereich mit dem Vorliegen analoger Verbreitungstechnologien begründet, die oftmals ein natürliches Monopol darstellten. Mit dem technologischen Wandel hin zur vollständigen Digitalisierung scheinen solche Marktversagen in Zukunft weniger wahrscheinlich. Vor diesem Hintergrund wäre unserer Ansicht nach eine umfassende Neuausrichtung des Regulierungsrahmens in Richtung von wettbewerblichen Radio- und Fernsbereichen möglich. Die vorliegende Teilrevision des RTVG verpasst es, die Diskussion um eine Neudefinition des Service public-Umfangs anzustossen und geht aus Wettbewerbsperspektive zu wenig weit.

Auch stärker wettbewerblich ausgestaltete Radio- und Fernsbereiche können in Zukunft wichtige Aufgaben, wie die öffentlichen Meinungsbildung, Information oder nationale Kohäsion, gewährleisten. Im Ausland ist dies bereits heute vielerorts der Fall. Die Tatsache, dass die Schweiz im europäischen Vergleich einen sehr hohen Anteil öffentlich-rechtlicher Radio- und Fernsehprogramme aufweist, lässt Handlungsbedarf bezüglich der Liberalisierung des Radio- und Fernsbereiches vermuten. Insofern stellen wir auch die beabsichtigte Ertragsneutralität der Vorlage in Frage. Es ist in Zukunft regelmässig zu prüfen, ob der Markt die politisch gewünschten Aufgaben erfüllen und ob der finanzielle Rahmen für den Service public-Auftrag reduziert werden kann.

## 2 Allgemeine Bemerkungen zur Vorlage

Soweit die Erhebung von Radio- und Fernsehgebühren durch die Politik gewollt und zur Erfüllung des Service public-Auftrages nötig ist, anerkennen wir die Notwendigkeit einer Systemanpassung bei den Gebühren. Dieses soll so einfach und effizient wie möglich ausgestaltet sein. Nahezu alle Haushalte verfügen heute über mindestens ein, meist mehrere Geräte, welche die Abgabepflicht auslösen. Mit dem vorgeschlagenen Systemwechsel entfällt der Kontrollaufwand beim Inkasso. Auch gehören dadurch aufwändige An- und Abmeldeprozeduren, sowie die dadurch gelegentlich verursachten Doppelbelastungen durch Meldeversäumnisse, der Vergangenheit an.

Der Vorschlag hat jedoch gewichtige Nachteile:

- *Doppelbesteuerung von Radio- und Fernsberechnern*  
Der geräteunabhängige Charakter der Abgabe bedeutet, dass neu jeder Haushalt zahlungspflichtig wird. Die zusätzliche Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren bei Unternehmen hat zur Folge, dass für erwerbstätige Mediennutzer doppelt bezahlt wird. Wer arbeitet, bezahlt sowohl zu Hause als auch am Arbeitsplatz Gebühren. Dadurch wird das Äquivalenzprinzip, wonach jeder Bürger nur für die effektiv in Anspruch genommene Leistung des Staates entsprechend bezahlen soll, verletzt: Erwerbstätige Mediennutzer werden zweimal fiskalisch zur Kasse gebeten, einmal als private Bürger und einmal als Arbeitnehmer via das Unternehmen, das sie anstellt. Damit müssen Erwerbstätige mehr bezahlen als nichterwerbstätige Mediennutzer.

Von dieser Problematik sind insbesondere Kleinunternehmen betroffen. Eine solche Doppelbesteuerung ist weder gerecht noch sinnvoll.

- *Abgabe ist für Nicht-Nutzer faktisch eine Steuer*  
Durch den Systemwechsel wird faktisch die Wahlfreiheit der Medienkonsumenten eingeschränkt. Mit der neuen Lösung wird es nicht mehr möglich sein, durch den bewussten Verzicht auf den Besitz eines Empfangsgerätes von der Zahlung der Radio- und Fernsehgebühr befreit zu werden. Die Einführung der geräteunabhängigen Abgabe wird zu einer Spezialsteuer, welche für gewisse Bürger und Unternehmen ohne Gegenleistung geschuldet ist. Dies ist ordnungspolitisch sehr bedenklich. Es braucht weiterhin die Möglichkeit, sich bei bewusstem Nicht-Konsum des medialen Service public von der Abgabe befreien zu können. Dies bedingt eine freiheitliche Medienordnung.

### **3 Stellungnahme zu einzelnen Artikeln**

#### **3.1 Art. 3a (neu)**

Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen vom Staat entspricht der Verfassungsgrundlage. Die Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger muss frei von staatlichem Einfluss geschehen können. Wir begrüßen daher die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage, um die Staatsunabhängigkeit auch bei den übrigen (meldepflichtigen) Radio- und Fernsehveranstaltern durchzusetzen.

#### **3.2 Art. 11 Abs. 2**

Wir begrüßen den Wegfall der Werbezeitbeschränkung für konzessionierte Veranstalter, welcher durch die Anpassung an die europäische Regelung beabsichtigt wird. Dies bedeutet eine gewisse Liberalisierung und Vereinfachung.

#### **3.3 Art. 38 Abs. 5 / Art. 52 Abs. 3**

economiesuisse unterstützt die Aufhebung der Verbreitungsbeschränkung für konzessionierte Veranstalter mit Gebührenanteil. Die regionalen Anbieter dürfen ihre Programme neu via Internet in die ganze Schweiz verbreiten. Dies ist eine Anpassung an die realen Begebenheiten. Der Wettbewerbsnachteil gegenüber Fernsehstationen ohne Konzession, die ihre Programme bereits heute in der gesamten Schweiz ausstrahlen, fällt somit dahin.

Wir möchten festhalten, dass die Aufhebung der Verbreitungsbeschränkung nicht dazu führen darf, dass die Veranstalter ein Anrecht darauf geltend machen können, dass ihre Programme auch ausserhalb des durch die Konzession definierten Versorgungsgebietes verbreitet werden müssen. Die Verpflichtung von Kabelunternehmen zur Verbreitung von Sendungen im analogen Bereich („must-carry“-Status) darf angesichts der dafür beschränkt verfügbaren Netzkapazitäten nicht ausgeweitet werden.

#### **3.4 Art. 40 Abs. 1**

Der Gebührenanteil privater Radio- und Fernsehstationen muss sich nach den gleichen Kriterien bemessen, welche auch für die SRG gelten. Die Abgeltung hat sich am Vorhandensein eines Marktversagens zu orientieren. Wenn man den Wettbewerb im Radio- und Fernsehbereich wirklich spielen las-

sen will, müssen den privaten Anbietern gleich lange Spiesse wie der SRG zur Verfügung gestellt werden.

#### Art. 44

Die Beschränkung auf maximal zwei Fernseh- und zwei Radio-Konzessionen pro Medienhaus erachten wir in einem immer härter umkämpften Markt als sehr restriktiv. Die „2+2-Regel“ ist ein starker Eingriff in den Wettbewerb. Mit dieser Regelung können private Medienhäuser nur schwer mit der SRG konkurrieren. Hier braucht der Markt mehr Handlungsspielraum. Meinungs- und Angebotsvielfalt kann nicht mit einer möglichst hohen Anzahl an Medienhäusern gleichgesetzt werden. Ein grosses Medienhaus kann sehr wohl Interesse an einem möglichst vielfältigen Angebot haben, um mittels Medienunternehmen mehr Konsumenten zu erreichen.

#### 3.5 Art. 58 Förderung neuer Technologien

Mit der Förderung neuer Technologien beabsichtigte der Gesetzgeber, die Digitalisierung voranzutreiben. Neue Technologien sollen sich aber, wie die digitale Verbreitung von Radio- und Fernsehen, marktgetrieben entwickeln. Einer Technologieförderung über Investitions- und Betriebsbeiträgen stehen wir kritisch gegenüber. Bei einer Netzabdeckung von 90 Prozent kann heute praktisch im ganzen Land digitales Radio empfangen werden. Eine zusätzliche Förderung von digitalen Verbreitungstechnologien betrachten wir als unnötig. Sie soll höchstens dort stattfinden, wo ein Marktversagen festgestellt wurde. Gegebenenfalls kann eine Förderung neuer Technologien im Rahmen des Service public für gewisse Randregionen eine Berechtigung haben. Allerdings legen wir grossen Wert darauf, dass die Subventionierung von neuen Technologien zu keinen Wettbewerbsverzerrungen führen. Die Förderung neuer Verbreitungstechnologien darf nur dort stattfinden, wo nicht bereits andere Fernmeldediensteanbieter äquivalente Verbreitungsinfrastrukturen auf eigene Rechnung betreiben.

#### 3.6 Art. 68a (neu): Höhe der Abgabe und Verteilschlüssel

*Absatz 1: Der Bundesrat bestimmt die Höhe der Abgabe für Haushalte und Unternehmen.*

Gemäss Vorschlag sollen die Abgabetarife vom Bundesrat überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Wir befürworten hingegen, die Kompetenz zur Festlegung der Höhe der Abgabe dem Parlament zu übertragen. Das Parlament soll zudem die Höhe der Abgabe periodisch überprüfen können.

Die Höhe der Abgabe hängt im Wesentlichen vom politisch gewünschten Ausmass des Service public ab, welches durch das Parlament definiert wird und im Laufe der Zeit ändern kann. Das Parlament sollte daher auch über die entsprechende Kompetenz zur Finanzierung und periodischen Überprüfung des politisch gewünschten Service Public erhalten. Dazu gehört auch die Kompetenz zur Anpassung der Abgabe an die Teuerung. Dabei gilt es jedoch auch die im Rahmen des Bevölkerungswachstums stattfindende implizite Abgabenerhöhung zu berücksichtigen. Diese erlaubt es in der Tendenz, die Radio- und Fernsehgebühr für den einzelnen Haushalt bzw. das einzelne Unternehmen unter Einhaltung der Ertragsneutralität zu reduzieren. Angesichts der sich durch die Digitalisierung verändernden Marktbedingungen, welche den gegenwärtigen Umfang des Service public in Frage stellen, erachten wir sogar eine künftige Anpassung der gesamten Gebühreneinnahmen nach unten als realistisch.

#### **Neu:**

#### **Artikel 68a (neu): Höhe der Abgabe und Verteilschlüssel**

*Absatz 1: Das Parlament bestimmt die Höhe der Abgabe für Haushalte und Unternehmen und überprüft diese regelmässig.*

### 3.7 Art. 68b (neu) Erhebung der Abgabe durch die Erhebungsstelle

Für die Erhebung und das Inkasso der Abgabe soll die effizienteste und kostengünstigste Lösung mittels öffentlicher Ausschreibung ermittelt werden. Dieses Vorgehen stellt sicher, dass die Vergabe möglichst transparent verläuft und das konkurrenzfähigste Angebot ausgewählt wird.

Die im erläuternden Bericht dargestellte „Variante ESTV“ zur Erhebung und Inkasso der Unternehmensabgabe wird ein erhebliches Effizienzpotenzial bringen. Allerdings muss die „Variante ESTV“ in einem öffentlichen Ausschreibungswettbewerb erfolgen, in dem private und öffentliche Institutionen sich mit gleich langen Spiessen gegenüber stehen.

### 3.8 Art. 68c (neu) Aufgaben und Kompetenzen der Erhebungsstelle

#### *Abs. 5 Sie veröffentlicht jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit sowie ihre Jahresrechnung*

Neu soll die Erhebungsstelle verpflichtet werden, die Jahresrechnung offen zu legen und jährlich einen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen. Mit dieser Verpflichtung wird dem Bedürfnis der Öffentlichkeit nach grösserer Transparenz bei der Wahrnehmung dieser Aufgabe entsprochen. Bis heute galt die Verpflichtung zur Transparenz gegenüber der Aufsichtsbehörde – das BAKOM hat Einsicht in die Bücher der aktuell mandatierten Erhebungsstelle (Billag).

Eine volle Offenlegung ist problematisch. Bei der Vergabe des Mandats zur Erhebung der RTV-Abgabe setzt der Bundesrat auf Wettbewerb. Das beste Angebot soll den Zuschlag erhalten. Die Erhebungsstelle darf keine andere wirtschaftliche Tätigkeit verfolgen (Absatz 4). Eine Erhebungsstelle, die sich gleichzeitig auf ein Geschäftsfeld beschränken und die entsprechende Geschäftstätigkeit bis ins Detail gegenüber der Öffentlichkeit offenlegen muss wird zum «gläsernen Konkurrenten». Der Wettbewerb unter den Aspiranten kann bei der erneuten Ausschreibung des Mandats so nicht funktionieren.

Konkret schlagen wir daher vor, erstens den rechtlich besetzten Begriff der Jahresrechnung aus dem Gesetzestext zu streichen. Die Erhebungsstelle soll die Öffentlichkeit in einem jährlichen Bericht über ihre Tätigkeit über die wichtigsten Jahreskennzahlen informieren. Zweitens soll die umfassende Offenlegung der Bücher auf die Aufsichtsbehörde beschränkt werden.

#### **Neu:**

**Art.68 c (neu)**

*Abs. 5 Sie veröffentlicht jährlich einen Bericht über ihre Tätigkeit.*

*Abs. 6 Sie gewährt dem BAKOM Einsicht in alle für die Finanzaufsicht relevanten Akten.*

### 3.9 Art. 70: Abgabepflicht der Unternehmen

Aus Sicht der Wirtschaft stellt die Unternehmensabgabe eine ungerechtfertigte Doppelbesteuerung dar, da die Radio- und Fernsehnutzer bereits in ihrem Haushalt eine Abgabe bezahlen. Das Charakteristikum der geräteunabhängigen Abgabe ist ja gerade, dass die Abgabepflicht des Nutzers nicht an ein bestimmtes Gerät – der Radio oder das Fernsehen – gebunden ist. Durch die Bezahlung der Haushaltsabgabe sollen Abgabepflichtige dazu berechtigt sein, auch ausserhalb ihres Haushalts (z.B. an ihrem Arbeitsplatz) abgabepflichtige Radio- und Fernsehprogramme zu konsumieren. Betroffen dadurch sind v.a. Kleinunternehmen. Diese Problematik könnte durch die Anhebung der Schwellenwerte entschärft werden. Kleinunternehmen sollten nicht unverhältnismässig zur Kasse gebeten werden.

Die geräteunabhängige Abgabepflicht bewirkt zudem bei den Unternehmen – im Gegensatz zu den Haushalten – eine erhebliche Ausdehnung des Kreises der Abgabepflichtigen im Vergleich zum heutigen System zur Folge. Die Tarifstruktur muss in Zukunft so ausgestaltet werden, dass bisher bereits bezahlende Unternehmen (inkl. ihren Betriebsstätten), keinesfalls höhere Abgaben bezogen auf das Unternehmen als bisher bezahlen müssen.

Mit der Anknüpfung der jährlichen Gebühr an den Totalumsatz eines Unternehmens werden Firmen mit mehreren Filialen nicht mehr wie bisher unverhältnismässig bestraft und die Branchenunterschiede fallen weniger ins Gewicht.

### 3.10 Artikel 109a (neu): Überschüsse aus dem Gebührensplitting

In den letzten Jahren konnte der Gebührenanteil von 4 Prozent nicht vollumfänglich an die lokal-regionalen Veranstalter ausbezahlt werden, weil die entsprechenden Bedingungen nicht erfüllt waren. Damit haben sich beim BAKOM Reserven von 69 Millionen Franken angehäuft. Dieser Überschuss – abzüglich der erforderlichen Liquiditätsreserven von rund 25 Millionen Franken – soll gemäss Entwurf an die Gebührenzahler zurückbezahlt werden. Wir begrüßen das geplante Vorgehen der Rückerstattung in Form einer einmaligen Reduktion der Gebührenrechnung.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen. Bei Fragen stehen wir Ihnen gerne zur Verfügung.

Freundliche Grüsse

Dr. Pascal Gentinetta  
Vorsitzender der Geschäftsleitung

Kurt Lanz  
Mitglied der Geschäftsleitung