



Vielfalt statt Einfalt

**Für eine freie und lebendige
Medienlandschaft als Grundlage
der direkten Demokratie**

Medienpolitisches Papier der Schweizerischen Volkspartei (SVP)

August 2016

Inhalt

1. Auf einen Blick	2
2. Medienvielfalt als Basis der Demokratie	2
3. Medienlandschaft Schweiz	5
3.1. Print	5
3.2. Radio	8
3.3. Fernsehen.....	10
3.4. Online-Medien und Social Media.....	12
3.5. Nachrichtenagenturen.....	13
4. Der staatliche Grundleistungsauftrag („Service public“)	14
4.1. Der Auftrag der SRG.....	15
4.2. Der Auftrag der Swisscom AG	17
4.3. Der Auftrag der Schweizerischen Post AG.....	18
5. Wettbewerbsunfreundliche Marktverhältnisse	20
5.1. Marktmächtige Staatsunternehmen geben den Ton an	20
5.1.1. Wettbewerbsverzerrungen und Überregulierung	21
5.1.2. Erschwerter Marktzutritt für private Unternehmen	22
5.1.3. Admeira: Staatlich genehmigte Wettbewerbsverzerrung	24
5.2. Staatliche Lenkung der Märkte.....	25
5.2.1. Steuern, Gebühren und Subventionen	25
5.2.2. Leistungsaufträge und Konzessionen.....	27
5.3. Problematische Medienförderung.....	27
5.3.1. Printmedien: Strukturerhaltung um jeden Preis?	28
5.3.2. Elektronische Medien: Zunehmende Staatsabhängigkeit	28
5.3.3. Geplante Förderung von Online-Medien.....	29
5.4. Werbefreiheit und Werbeverbote.....	30
6. Künftige Herausforderungen	30
6.1. Netzfreiheit.....	30
6.2. Signalintegralität	32
6.3. Datenschutz.....	34
6.4. Urheberrecht.....	35
7. Forderungen der SVP	36

1. Auf einen Blick

Die Medienlandschaft erlebte in den vergangenen 40 Jahren massive Veränderungen. Die rasante technologische Entwicklung war vor allem mit einer Zunahme der Bedeutung von elektronischen Medien verbunden. Zunächst führte die Entstehung lokaler und regionaler Radio- und Fernsehstationen zu mehr Medienvielfalt. In den vergangenen 20 Jahren schliesslich führte das Aufkommen des Internets zu einer stark veränderten Mediennutzung. Google, Facebook, Twitter, Instagram, Skype, YouTube etc. sowie die Nutzung von Smartphones und Tablet-Computern und den verschiedensten Apps für alle Lebenslagen, haben die Medienlandschaft stark verändert – ohne politisches Zutun. Die Konsumenten profitieren, dank der Digitalisierung, von einer nie dagewesenen Medienvielfalt.

Der Strukturwandel in der Medienbranche wird sich auch in den kommenden Jahren weiter fortsetzen. Während die Erträge aus Zeitungsinseraten und Zeitungsabonnements abnehmen, fliessen Werbegelder vermehrt in den Online-Bereich¹. Dies widerspiegelt das Konsumentenverhalten: Mittlerweile wird in der Schweiz das Internet täglich am längsten genutzt, gefolgt von Radio, Fernsehen und Zeitung.

Die neue technologische Vielfalt würde liberale Rahmenbedingungen erfordern. Doch die Politik reguliert den Medienbereich immer stärker. Die gesetzlichen Auflagen nehmen zu, die Empfangsgebühren steigen seit Jahren an und werden neu in eine Mediensteuer umgewandelt. Die staatsnahen Betriebe SRG, Swisscom AG und Post AG erschweren oder verunmöglichen privaten Anbietern den Marktzugang, indem sie in immer neue Geschäftsfelder vordringen. Dies führt zu einer wachsenden Marktverzerrung.

Statt zu deregulieren gibt es im Bundesrat und im Parlament Bestrebungen, die Medienbranche finanziell noch stärker zu unterstützen. Neu sollen sogar Online-Medien gefördert werden² - ein ordnungspolitischer Unsinn. Die Veränderungen in der Medienlandschaft Schweiz zeigen auf, dass es nicht mehr staatliche Förderung, sondern eben weniger davon braucht.

Vor diesem Hintergrund wurde das vorliegende Positionspapier erarbeitet. Es dokumentiert die medienpolitischen Grundsätze der SVP und zeigt auf, welche Aufgabenbereiche SRG, Post und Swisscom im Rahmen der Grundversorgung abdecken müssen und welche Bereiche dem freien Wettbewerb – und damit privaten Anbietern – vorbehalten bleiben sollen.

2. Medienvielfalt als Basis der Demokratie

In einer modernen, funktionierenden Demokratie ist der freie Austausch der Meinungen ein zentraler Wert. So gewährleistet die Schweizerische Bundesverfassung denn auch die **Meinungs- und Informationsfreiheit** (Art. 16 BV), die **Medienfreiheit** (Art. 17 BV), aber auch die **Wirtschaftsfreiheit** (Art. 27 BV). Zusammen mit anderen Grundrechten, namentlich der Sprachenfreiheit, der Kunstfreiheit sowie der Versammlungsfreiheit und der Vereinigungsfreiheit,

¹ Bericht des Bundesrates zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016S, 21 ff.

² Service-public-Medien in der Schweiz, Diskussionsbeiträge und Gestaltungsvorschläge, Bericht der Eidgenössischen Medienkommission vom 11. Dezember 2015, S. 1.

gewährleistet die Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit die **Freiheit der sozialen Kommunikation**³ – eine unabdingbare Voraussetzung für jede Demokratie.

Die **Medienfreiheit** umfasst die Pressefreiheit sowie die Radio- und Fernsehfreiheit⁴. Sie garantiert eine **von staatlichen Einflüssen geschützte Sphäre**: Ohne Beeinträchtigung durch den Staat soll die eigene Meinung geäußert und verbreitet werden dürfen.

Die Unabhängigkeit der Medien von staatlichen Einflüssen und öffentlichen Geldern ist elementar für eine Demokratie. Die Freiheitsrechte der Bundesverfassung schützen Bürger und Unternehmen vor staatlicher Einflussnahme.

Die wichtige Funktion der Medien beschrieb das 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 Meinungs austausch 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.“⁵

Radio und Fernsehen wurden in den vergangenen Jahrzehnten zu **wichtigen Faktoren für die Meinungsbildung** der Bevölkerung, während traditionelle Informationskanäle wie Tageszeitungen an Bedeutung verloren haben. Mit dem Aufkommen des Internets wuchsen die Medien immer mehr zusammen („Medienkonvergenz“). Dank einer Vielzahl von Angeboten im Internet und **neuen Möglichkeiten** wie zeitversetztes Fernsehen, haben die Konsumenten immer **grössere Freiheiten** beim Entscheid, wann sie eine Sendung sehen möchten – die Nutzung erfolgt zunehmend nicht mehr linear.

Diesen **Strukturwandel im Medienbereich** mit Subventionen und Fördergeldern aufhalten oder bremsen zu wollen, ist falsch – sowohl aus wirtschaftlicher, als auch aus demokratischer Sicht. **Staatliche Geldflüsse** führen immer zu **Abhängigkeit** und damit letztlich zu einer **Verringerung der Medienvielfalt**.

Die Medienlandschaft hat sich über die Jahrhunderte hinweg immer wieder gewandelt. Medien waren nicht nur für das demokratische Zusammenleben bzw. die Entwicklung der Demokratie elementar, sondern auch militärisch von grosser strategischer Bedeutung⁶.

³ Ulrich Häfelin/Walter Haller/Helen Keller, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Auflage, Zürich 2012, S. 146; René Rhinow/Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009, S. 301 ff.

⁴ In der alten Bundesverfassung von 1848 war noch von der „Pressefreiheit“ die Rede. Seither hat sich die Medienlandschaft stark gewandelt bzw. die Printmedien wurden durch das Aufkommen elektronischer Medien in ihrer Bedeutung relativiert. Darum spricht man heute von der „Medienfreiheit“, welche neben der traditionellen Presse auch andere Medien umfasst (René Rhinow/Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009, S. 313).

⁵ BGE 37 I 388.

⁶ Vgl. etwa die Entwicklung des Zeitungswesens im Dreissigjährigen Krieg (1618-1648) oder die Entwicklung von Funk und Radio während des Ersten Weltkriegs (1914-1918).

Wolfgang Riepl, damaliger Chefredakteur der „Nürnberger Zeitung“, hat sich bereits 1913 mit Fragen zum Strukturwandel im Medienbereich auseinandergesetzt:

„Trotz aller solchen Wandlungen ist indessen festzustellen, dass neben den höchstentwickelten Mitteln, Methoden und Formen des Nachrichtenverkehrs in den Kulturstaaten auch die einfachsten Urformen bei verschiedenen Naturvölkern noch heute im Gebrauch sind [...]. Andererseits ergibt sich gewissermaßen als Grundsatz der Entwicklung des Nachrichtenwesens, dass die einfachsten Mittel, Formen und Methoden, wenn sie nur einmal eingebürgert und brauchbar befunden worden sind, auch von den vollkommensten und höchst entwickelten niemals wieder gänzlich und dauernd verdrängt und ausser Gebrauch gesetzt werden können, sondern sich neben diesen erhalten, nur dass sie genötigt werden können, andere Aufgaben und Verwertungsgebiete aufzusuchen“⁷.

Das sog. „Riepl’sche Gesetz“ untermauert die Koexistenz der Medien: Die Erfindung des Telefons hat den Briefverkehr nicht aus der Welt geschafft, die Zeitungen haben auch nach dem Aufkommen von Radio, Fernsehen und Internet ihr Publikum behalten, und damit eine Existenzberechtigung. Daneben gibt es auch Veränderungen, welche der Theorie Riepls widersprechen: Boten, Ausrufer oder Telegraphen haben definitiv ausgedient, ebenso Einrichtungen wie Videotex und Minitel.

Die **rasante technische Entwicklung** und die damit verbundenen Möglichkeiten, Inhalte einer breiten Öffentlichkeit **schnell und kostengünstig** zugänglich zu machen, machen den Medienbereich aus **unternehmerischer Sicht** interessant. Gerade die **elektronischen Medien** sind für die Wirtschaft von substantieller Bedeutung. Die gezielte Übermittlung von **Werbebotschaften**, aber auch das **Anbieten verschiedenster Dienstleistungen**, hat eine neue Dimension erreicht. Dieser Bereich wächst angesichts neuer Technologien und Angebote wie Facebook, Twitter, WhatsApp, Threema, Instagram, YouTube, Netflix, Skype oder Internet-TV-Anbietern wie Wilmaa, Zattoo und Teleboy immer weiter. Die **Medienkonvergenz** – also das Zusammenwachsen von Telekommunikation, Internet und anderen Medien – bringt viele neue Chancen.

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 und Geldflüssen nicht nur für die Demokratie, sondern auch für die Volkswirtschaft ist. Diesen Punkt betonte namentlich auch die Wettbewerbskommission in einer Stellungnahme zum Entwurf des bundesrätlichen „Service public“-Berichts: «Allerdings ergeben sich gleichermassen auch die Grenzen eines öffentlich finanzierten Angebots aus der Wirtschaftsverfassung der Schweiz, indem grundsätzlich der Markt zu spielen hat und Eingriffe durch den Staat nur insofern gerechtfertigt sind, als sie zur Erreichung effektiv notwendig sind»⁸.

Aus demokratischer Sicht wiederum haben die **sozialen Medien** eine immer grössere Bedeutung erlangt: Durch die Möglichkeit, **eigene Inhalte** kostenlos zu verbreiten («user generated content») wird die demokratische Diskussion zweifellos bereichert und die politische Partizipation erleichtert⁹.

Grundlage einer freiheitlichen Medienpolitik sind ein funktionierender Wettbewerb, eine enge Definition des „Service public“ sowie liberale Rahmenbedingungen und ein freier Marktzugang für private Anbieter.

⁷ Wolfgang Riepl, Das Nachrichtenwesen des Altertums mit besonderer Rücksicht auf die Römer, Dissertation, Leipzig 1913.

⁸ Stellungnahme der Wettbewerbskommission zum bundesrätlichen „Service public“-Bericht vom 13. Mai 2016, S. 2.

⁹ So auch Peter Hettich/Mark Schelker, Medien im digitalen Zeitalter, Zürich/St. Gallen 2016, S. 93 f.

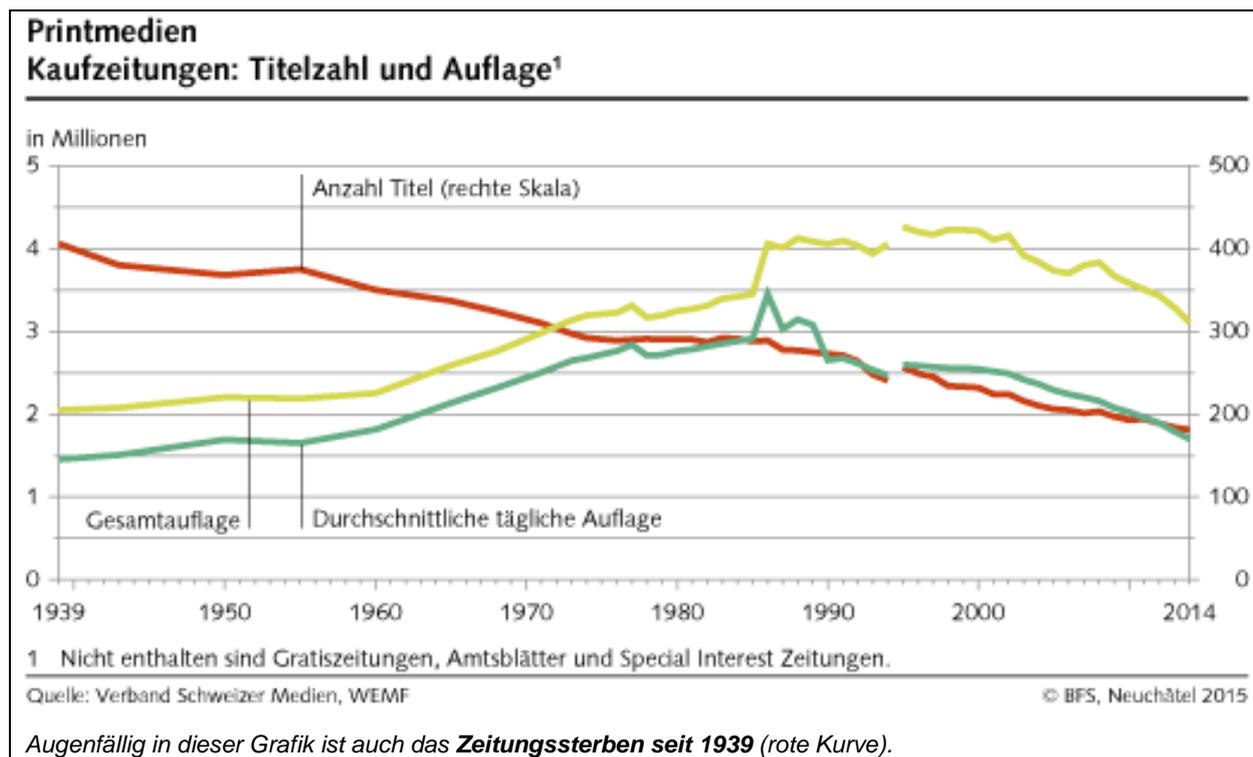
3. Medienlandschaft Schweiz

3.1. Print

Das Zeitungswesen befindet sich seit Jahrzehnten in einem **steten Wandel**. Die Zeitung als Informationsträger steht heute in direkter Konkurrenz zu Radio, Fernsehen und Internet. Hinzu kommt der wirtschaftliche Wettstreit zwischen **gekauften oder abonnierten Zeitungen** und den verschiedenen **Gratisblättern**, welche sich in den vergangenen Jahren und Jahrzehnten mit teilweise beachtlichem Erfolg etabliert haben¹⁰.

Seit der **Erfindung des Buchdrucks** durch Johannes Gutenberg im 15. Jahrhundert sowie dem **Aufkommen der Zeitungen** und der Entwicklung des Postwesens im 17. Jahrhundert eröffneten sich für die Printmedien immer neue Herausforderungen. Einschneidend waren sicher die **Entwicklungen von Funk und Radio** in den 1920er-Jahren sowie die Inbetriebnahme der **ersten Fernsehsender** in den 1930er-Jahren¹¹.

Die **Gesamtauflage** und die durchschnittliche tägliche Auflage der Schweizer Zeitungen legten **bis 1986** kontinuierlich zu. Seither nimmt die durchschnittliche tägliche Auflage ab. Die Gesamtauflage blieb bis 2003 auf hohem Niveau weitgehend stabil. Ab 2003 zeigt sich jedoch auch bei der Gesamtauflage eine deutlich sinkende Tendenz¹².



Während namentlich **grosse Tageszeitungen** mit überregionaler Ausstrahlung mit einem starken Auflageverlust zu kämpfen haben, präsentiert sich die Situation für **lokale oder regionale Publikationen** etwas stabiler.

¹⁰ So hat die kostenlose Pendlerzeitung „20 Minuten“ im Herbst 2004 den „Blick“ als auflagenstärkste Zeitung abgelöst.

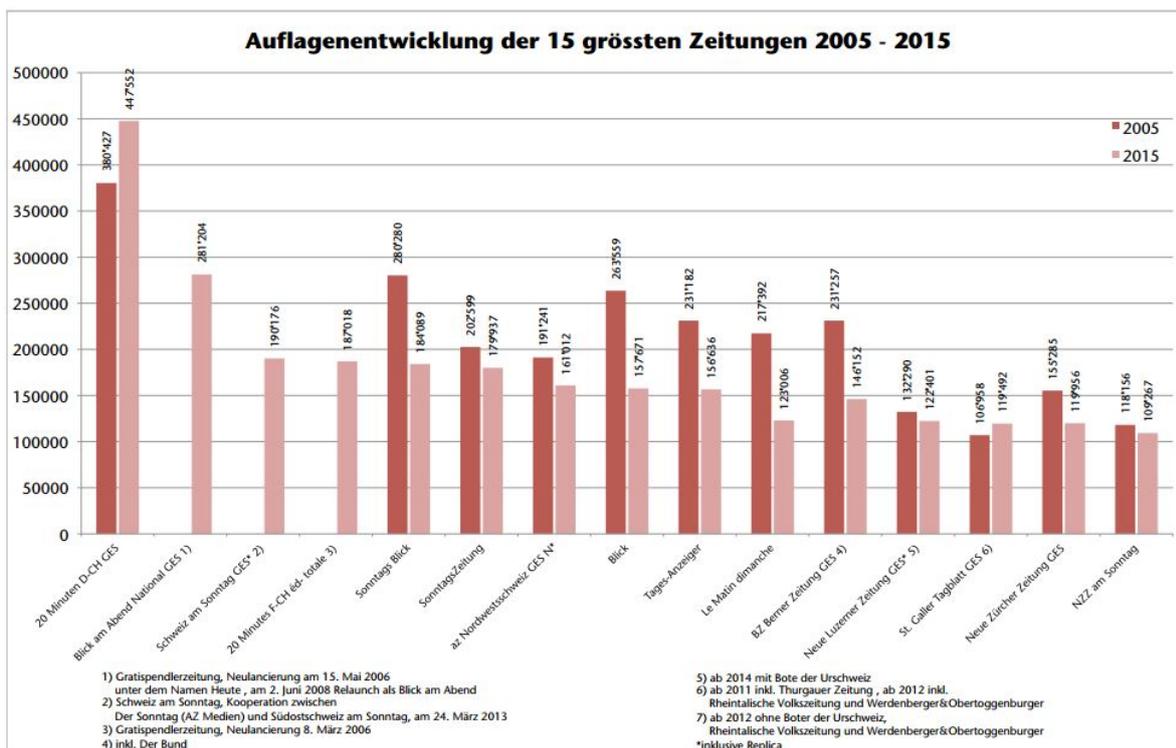
¹¹ Vgl. hierzu u.a. Peter Nobel/Rolf H. Weber, Medienrecht, 3. Auflage, Bern 2007, S. 11 ff.

¹² Bundesamt für Statistik, Kennzahlen 2015, abrufbar unter:

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/03/key/ind16.indicator.16010201.160201.html?open=4200002#4200002>

In einer speziellen Situation sind die **Vereinszeitungen**. Da viele Vereine mit vergleichsweise **bescheidenen Budgets** arbeiten, ersetzt hier das **Internet** als kostengünstiger, einfacher Übermittlungskanal zunehmend die gedruckten Publikationen.

Mit dem **Aufkommen des Internets** eröffnete sich namentlich für die abonnierten Zeitungen eine schwierige Situation: Einerseits bot sich die Chance, mit der Publikation redaktioneller Inhalte auf **eigenen Online-Portalen** ein grosses Publikum zu erreichen und den Namen der Zeitung bekannt zu machen. Umgekehrt geht die Leserschaft seit diesem Moment davon aus, dass entsprechende Inhalte **kostenlos abrufbar** sein müssen: Es wurde eine eigentliche „Gratiskultur“ geschaffen¹³. Möglicherweise ein ökonomischer Fehler der Verlage, der kaum mehr zu korrigieren ist.

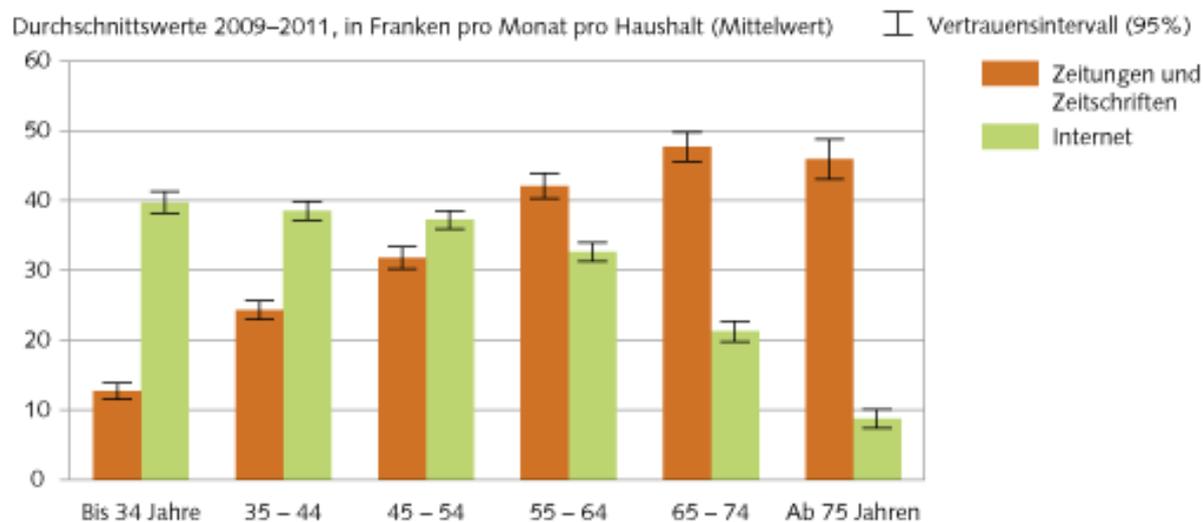


Grafik: Verband Schweizer Medien

¹³ Medienförderung: Standortbestimmung und Empfehlungen für die Zukunft, Bericht der Eidgenössischen Medienkommission vom 5. September 2014, S. 6.

In einer Zeit, wo Information kostenlos und aktuell im Internet bezogen werden kann, nimmt die Bereitschaft, eine Zeitung zu abonnieren, selbstredend ab:

Medienökonomische Aspekte Haushaltsausgaben für Zeitungen und Zeitschriften sowie Internet nach Altersklasse der Referenzperson



Quelle: BFS – Haushaltsbudgeterhebung (HABE)

© BFS, Neuchâtel 2014

Folge dieser Entwicklungen ist eine **Konzentration im Printbereich**. Gab es 1986 noch 289 Tageszeitungen in der Schweiz mit einer täglichen Auflage von 3,45 Mio. Exemplaren, waren es 2014 nur noch 181 Tageszeitungen mit einer Auflage von 1,699 Mio. Exemplaren¹⁴.

In dieser für die Printmedien **nicht einfachen Situation** sehen sich viele Politiker veranlasst, von staatlicher Seite einzugreifen und **Subventionen** auszulösen, um der serbelnden Presse unter die Arme zu greifen – ein kapitaler politischer Fehler. Die von manchen Medienunternehmen geforderte Abkoppelung ihrer Firmen von der freien Wirtschaft mit Hinweis auf ihr angebliches „Vertrauensgut“ oder die „gesellschaftliche Bedeutung“ ist abzulehnen.

Es ist nicht Aufgabe der Politik, den Strukturwandel bei den Printmedien aufzuhalten oder mittels finanzieller Zuwendungen zu bremsen. Medienunternehmen sollen, wie andere Gewerbebetriebe, im freien Markt stehen. Wer im Wettbewerb steht, muss auch scheitern und untergehen können.

Hingegen ist es Aufgabe des Gesetzgebers, **optimale Rahmenbedingungen** dafür zu schaffen, dass Verleger und Medienunternehmer ihre Printprodukte kostengünstig herstellen und gewinnbringend unter die Leute bringen können.

¹⁴ Bundesamt für Statistik, Excel-Tabelle: Printmedien: Entwicklung der Titelzahl und der Auflage von Kaufzeitungen, <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/03/key/ind16.Document.21713.xls>

3.2. Radio

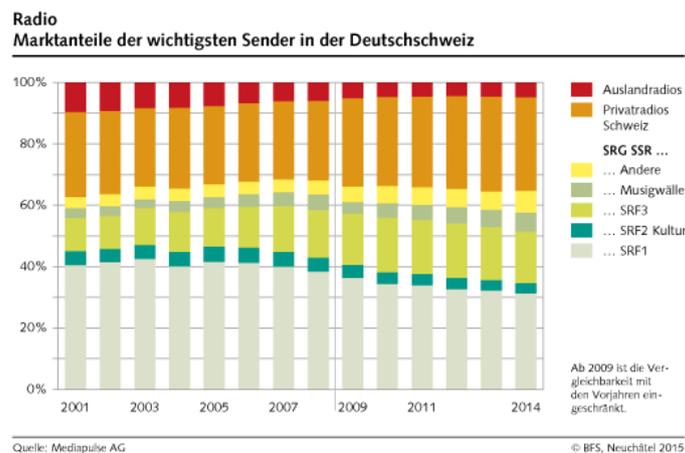
Die News zum Morgenkaffee, als Unterhaltung im Büro und in der Freizeit oder für die Verkehrsmeldungen abends im Stau: Radio begleitet uns durch den Tag. Es überrascht deshalb wenig, dass **87,7 Prozent der Schweizer** an einem durchschnittlichen Tag mindestens einmal Radio hören¹⁵. Insgesamt läuft das Radio pro Person im Durchschnitt fast **zwei Stunden pro Tag**. Bald 100 Jahre nachdem die Geschichte des Rundfunks in der Schweiz begann, hat sich eine vielseitige Radiolandschaft entwickelt.

Auch wenn über die Kabelnetze bis zu 200 Radioprogramme verfügbar sind, wird Radio mehrheitlich terrestrisch empfangen: Gemäss Schlussbericht der AG DigiMig nutzen nur 10 bis 30 Prozent der Haushalte Radioprogramme über das Kabelnetz¹⁶.

Faktisches SRG-Monopol

Seit den Achtzigerjahren haben sich in der Schweiz, v.a. auf lokaler und regionaler Ebene, immer mehr **private Radiosender** etabliert. Logische Reaktion auf die Entwicklung dieser neuen Sender und die zunehmende Vielfalt im Radiobereich wäre die Einschränkung des öffentlich finanzierten SRG-Angebots gewesen. Doch exakt das Gegenteil passierte: Die SRG reagierte mit **neuen gebührenfinanzierten Sendern** auf die zunehmend erfolgreichen und beliebten privatwirtschaftlichen Produkte. Als Reaktion auf die **aufkommenden Lokalradios** lancierte die SRG umgehend DRS 3 sowie diverse Spartensender. Auf Radio 105 folgte Radio Virus, und Radio Eviva fand in der damaligen „Musikwelle 531“ sein staatlich finanziertes Pendant. Auch Radio Swiss Classic war eine direkte Reaktion auf eine privatwirtschaftliche Initiative, so dass die SRG heute ganze 17 Radiosender betreibt. **Das ist keine Grundversorgung, sondern eine gebührenfinanzierte Vollversorgung.**

Die **SRG SSR-Programme** verfügen heute in der Deutschschweiz mit seit 2008 leicht sinkender Tendenz über einen **Marktanteil von beinahe 65%**. Die Privatradios erreichen seit 2007 bei leicht steigender Tendenz einen Marktanteil von 30% und die Auslandsradios von rund 5%, wobei sich letzterer seit 2001 mehr als halbiert hat¹⁷. Diese Zahlen dokumentieren die **wettbewerbsunfreundlichen Rahmenbedingungen** anschaulich¹⁸.



¹⁵ Mediapulse Radiopanel, 1. Halbjahr 2016, <https://www.mediapulse.ch/de/radio/publikationen/semesterzahlen.html>

¹⁶ Schlussbericht Arbeitsgruppe Digitale Migration vom 1. Dezember 2014, Kap. 3.3.6, S. 58., abrufbar unter <http://docplayer.org/8676106-Von-ukw-zu-dab-schlussbericht-der-arbeitsgruppe-digitale-migration.html>

¹⁷ Bundesamt für Statistik, Radionutzung nach Sendern <http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/03/key/ind16.indicator.16010304.160105.html>

¹⁸ In diesem Zusammenhang ist auch die Beschränkung auf maximal zwei Radio- und zwei Fernseh-Konzessionen pro Medienhaus zu erwähnen. Diese Regelung stärkt letztlich nur die SRG und trägt damit nicht, wie vorgegeben wird, zur Medienvielfalt bei. Sie ist entsprechend zu hinterfragen.

In der französischen Schweiz erzielen die SRG SSR-Programme mit seit 2009 leicht sinkender Tendenz einen Marktanteil von rund 66%, in der italienischen Schweiz sind es sogar fast 80%.

Gemäss Art. 3 RTVG unterliegen die Veranstalter schweizerischer Radio- und Fernsehprogramme einer **Melde- bzw. Konzessionspflicht**. Während die SRG über eine spezielle, landesweite Konzession verfügt¹⁹, kann der Bund auch **Konzessionen an private Veranstalter** vergeben²⁰. Diese können ebenfalls **Gebührenanteile** beanspruchen, wenn sie gewisse Anforderungen erfüllen. Konzessionierten Sendern mit Gebührenanteil wird ein **Sendegebiet** zugewiesen, und sie haben einen **Programmauftrag** zu erfüllen²¹. Art. 38 ff. RTVG regelt die Konzessionen mit Leistungsauftrag und Abgabenteil, Art. 43 ff. diejenigen mit Leistungsauftrag, jedoch ohne Abgabenteil.

Neue Verbreitungswege: DAB+ und Webradio

Da in der Schweiz eine begrenzte Zahl von Frequenzen zur Verfügung steht, ergeben sich Engpässe. Dies, aber vor allem auch die Tatsache, dass die **grosse Mehrheit der Frequenzen** durch SRG-Sender besetzt sind, führte immer wieder zu Diskussionen. Von den insgesamt 1'572 Frequenzen sind 70,2% durch SRG-Sender besetzt, während die privaten Sender die restlichen 29,8% der Frequenzen unter sich aufteilen müssen²².

Mit der Möglichkeit, Radio auch über **Internet** zu verbreiten, hat sich das verfügbare Angebot vervielfacht²³. Dank Diensteanbietern für Verbreitungsplattformen im Internet (z.B. tunein.com) sinken für die Radioveranstalter die Investitionsschwellen für den Betrieb von Programmen. So können heute einzelne Programme ohne nennenswerte Fixkostenbeträge über das Internet verbreitet werden. Trotz **einfacherem Markteintritt** für die Programmanbieter hat das Internetradio die Marktstrukturen bisher aber nicht wesentlich verändert. Allerdings ist die **Nutzung von Webradio** signifikant **steigend**. Während Webradios 2011 eine Tagesreichweite von sechs Prozent erreichten²⁴, waren es 2015 bereits rund 25 Prozent²⁵.

Neben dem Internet entwickelt sich auch das **Digital Audio Broadcasting (DAB+)** – ein digitaler Übertragungsstandard für den terrestrischen Radioempfang. Die DAB+-Technologie ermöglicht, eine viel **grössere Anzahl von Programmen** in rauschfreier Qualität zu übertragen. In den vergangenen 15 Jahren war noch völlig unklar, welche Technologie sich durchsetzen würde. Heute aber zählt die Schweiz bezüglich DAB+ zu den führenden Ländern. Bis zum Jahr **2024** will die Branche das terrestrische Analogradio auf UKW einstellen.

Die Digitalisierung im Radiobereich ist eine wichtige Alternative, um der **Frequenzknappheit** im UKW-Bereich zu begegnen und eine **weitere Radiovielfalt** zu ermöglichen²⁶.

¹⁹ Vgl. Art. 25 RTVG sowie die SRG-Konzession. Die derzeitige Konzession vom 28. November 2007 gilt bis zum 31. Dezember 2017.

²⁰ Im Gegensatz zur SRG, welche einen rechtlichen Anspruch auf die Konzession hat (Art. 25 Abs. 1 RTVG), müssen sich die privaten Sender in regelmässigen Abständen beim BAKOM um ihre Konzession bemühen.

²¹ Art. 39 Abs. 1 RTVG besagt, dass der Bundesrat nach Konsultation der Eidgenössischen Kommunikationskommission die „Anzahl und die Ausdehnung der Versorgungsgebiete“ bestimmt. Art. 41 RTVG regelt die Pflichten bzw. den programmlichen Leistungsauftrag.

²² Jürg Bachmann/Hanspeter Kaspar, Vertane Chancen – aber auch Erfolge, in: Goldbach Media Gruppe (Hg.), Die privaten elektronischen Medien der Schweiz - eine Standortbestimmung, Küsnacht 2006, S. 20 f. Vor 10 Jahren brauchte alleine DRS 1 (heute SRF 1) fast 45% der Frequenzen – und damit mehr als ein Drittel mehr als alle privaten Radioprogramme zusammen.

²³ Ergänzt wird dieses Angebot durch Mediatheken (z.B. Spotify oder Apple Music), bei welchen sich die Hörer ein eigenes Programm zusammenstellen können.

²⁴ Mediapulse (Hg.), Kommt das herkömmliche Radio durch das Webradio in Bedrängnis? Bericht zur Mediapulse Webradiostudie 2011, Bern 2011, S. 10.

²⁵ Bericht des Bundesrates zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016, Seite 102.

²⁶ Für weitere Informationen vgl. www.digiradio.ch oder www.dab-swiss.ch.

3.3. Fernsehen

Dass der Rundfunk seit seinen Anfängen stark durch die Behörden reguliert wurde, hatte zunächst vor allem **militärische Gründe**: Die Entwicklung des Radios hängt eng mit der Weiterentwicklung der Funktechnik im 1. Weltkrieg zusammen, und die erste Direktübertragung im Fernsehen weltweit fand 1936 im Rahmen der Olympischen Spiele in Berlin statt. Dass die SRG in der Zeit des 2. Weltkriegs zu einem **wichtigen Faktor** der **geistigen Landesverteidigung** wurde, liegt auf der Hand²⁷.

Auch in den kommenden Jahrzehnten investierte der Staat viel in den Ausbau der Fernsehinfrastruktur. SRG und PTT hatten unbestrittene Monopolstellung. Seit 1961 darf die SRG **Fernsehwerbung** senden. Dies wurde möglich, indem man den Verlegerverband an den Einnahmen beteiligte.

Erst die technologischen Entwicklungen in den Jahren nach 1970 ermöglichten einerseits eine **landesweite Abdeckung**, andererseits die Inbetriebnahme auch **privater Sender** (v.a. im Radiobereich). Anfang der Achtzigerjahre konnten noch Dutzende dünnbesiedelter Bergregionen das nationale Fernsehprogramm nicht empfangen. Daher wurde der heutige Art. 93 in die Verfassung aufgenommen, um die Versorgung der gesamten Bevölkerung mit SRG-Programmen sicherzustellen. Private Fernsehsender gab es damals noch kaum, ausländische Sender waren nur mit grossem Aufwand zu empfangen.

In den vergangenen dreissig Jahren hat die technologische Entwicklung die Situation noch einmal fundamental verändert: Heute verfügt fast jedes Bergdorf nicht nur über Mobiltelefon- und Internetempfang, sondern es ist den Einwohnern auch möglich, eine ganze Palette privater in- sowie ausländischer Sender zu empfangen. Internet-TV ist in der gesamten Schweiz angekommen – eine Situation, die vor 30 Jahren noch unvorstellbar gewesen ist.

Schlechte Rahmenbedingungen für Privatsender in der Schweiz

Bis zu drei Stunden (182 Minuten) Fernsehkonsum täglich haben die Menschen in der italienischsprachigen Schweiz. Die Deutschschweizer bringen es auf immerhin 131 Minuten, und in der Suisse Romande sind es 153 Minuten²⁸. Das Medium TV erreichte in der deutschen Schweiz eine Tagesreichweite von 66,9%, in der Suisse Romande 68,3% und in der italienischsprachigen Schweiz 77,8%.

Die heutige **Vielfalt an Fernsehsendern** in den europäischen Ländern ist neben der technologischen Entwicklung unter anderem auch auf die Deregulierung des TV-Marktes in den 1980er Jahren zurückzuführen. In der Schweiz fand diese Entwicklung nur halbherzig statt, was einer der Gründe dafür ist, dass private TV-Sender hierzulande bis heute einen schweren Stand haben.

Im TV-Bereich konnte sich in der Schweiz bislang **kein eigentlicher Wettbewerb** entwickeln, wie man dies aus unseren Nachbarländern kennt. Dies hat namentlich auch **politische Gründe**. 1993 reichten verschiedene Zeitungsverleger zusammen mit der Medien Z Holding beim Bundesrat ein Gesuch ein: Sie wollten in Zusammenarbeit mit dem Privatsender RTL ein **schweizerisches Programmfenster** aufbauen²⁹. Durch den abschlägigen Entscheid des Bundesrates dürfte der schweizerischen Volkswirtschaft schätzungsweise eine Milliarde Franken

²⁷ Vgl. hierzu (statt vieler) Peter Hettich/Mark Schelker, Medien im digitalen Zeitalter, Zürich/St. Gallen 2016, S. 8 ff. sowie Peter Nobel/Rolf H. Weber, Medienrecht, 3. Auflage, S. 13 f.

²⁸ Semesterzahlen zum 1. Halbjahr 2016 von Mediapulse, abrufbar unter www.mediapulse.ch.

²⁹ Vgl. hierzu den Beitrag von Peter Keller, TV-Monokultur Schweiz, in: Weltwoche 13/2009, http://www.weltwoche.ch/ausgaben/2009_13/artikel/artikel-2009-13-wirtschaft-tv-monokultur-schweiz.html

entgangen sein – während die SRG und der am Projekt nicht beteiligte Ringier-Konzern profitierten bzw. in ihrer Marktstellung von der Landesregierung geschützt wurden.

Die Konsumenten profitieren von der **Einstrahlung ausländischer Sender** und haben so **mehr Medienangebote** zur Verfügung (Rai1, Canale 5, M6, TF1, RTL, Sat.1, ORF, ARD, ZDF usw.). Wenn seinerzeit auch schweizerische Programmfenster verboten worden sind, so ermöglichen doch immerhin **schweizerische Werbefenster**, in Zusammenarbeit mit ausländischen Privatsendern, auch lokale **volkswirtschaftliche Mehrwerte** zu schaffen, indem dort ausländische Werbung mit Schweizer Werbung überblendet wird³⁰. So können die Fernsehzuschauer Werbung für Produkte sehen, die in der Schweiz auch tatsächlich erhältlich sind. Dank diesen Werbefenstern verbleiben jährliche Erträge im Umfang von rund 100 Mio. Franken in der Schweiz.

Verbreitung über Kabel im Vordergrund

Im Gegensatz zum Radio dominiert beim Fernsehen die Verbreitung über Kabel. Heute verfügen 2,5 Millionen Schweizer Haushalte über einen Kabelnetzanschluss.³¹ Hinzu kommen rund 1,33 Millionen Haushalte, die ihre Programme über ihre Telefonanschluss-Leitung von Swisscom (Internet-TV) beziehen³² sowie ca. 134'000, welche Internet-TV von Sunrise konsumieren³³. 2015 wurden dagegen nur rund zwei Prozent der Schweizer Haushalte mit Fernsehprogrammen über Digital Video Broadcasting Terrestrial (DVB-T) bedient. Auch die Verbreitung über Satellit spielt eine untergeordnete Rolle.

Daneben gibt es eine wachsende Zahl von Plattformen, die TV-Programme bündeln und im Internet als Live-Stream oder zeitversetzten Stream anbieten. Solche **Over-The-Top-Dienste** (OTT-Dienste) sind in der Schweiz zum Beispiel Zattoo, Wilmaa oder Teleboy. Sie sind als kostenlose Apps für PC, Smartphones oder Tablets und vermehrt auch in HD-Qualität und gegen Bezahlung für herkömmliche Fernsehempfangsgeräte verfügbar und direkt am Bildschirm aufrufbar, sofern das TV-Gerät am Internet angeschlossen ist.

Zeitversetztes Fernsehen

Die zunehmende Verfügbarkeit hoher Bandbreiten macht es dem Publikum einfacher, Programminhalte dann zu konsumieren, wenn es in den persönlichen Tagesablauf passt. 2015 sahen bereits rund die Hälfte der Schweizer Fernsehzuschauer mindestens einmal pro Woche zeitversetzt fern. Im Vorjahresvergleich hat die zeitversetzte Nutzung in beiden Landesteilen um je fünf Prozent zugenommen³⁴. Dieser Trend dürfte sich fortschreiben.

Was ein Vorteil ist für die Konsumenten, ist aber ein Nachteil für die Anbieter, da die **Signalintegrität** nicht mehr geschützt ist. Verbreiter (bspw. Swisscom) können die Fernsehsender **ungefragt verbreiten** und zum zeitversetzten Konsum anbieten. In den meisten anderen Ländern handeln die TV-Stationen mit den Verbreitern entsprechende Verträge aus.

³⁰ In seinem „Service public“-Bericht spricht der Bundesrat konsequent von „Werbefenstern ausländischer privater Fernsehveranstalter“, welche Werbesendungen „aus den Nachbarstaaten“ ausstrahlen, die sich „spezifisch an ein Schweizer Publikum richten“. Eine „Zulassung oder Genehmigung durch die schweizerischen Behörden“ sei aufgrund des Europäischen Übereinkommens für grenzüberschreitendes Fernsehen (EÜGF) nicht nötig (vgl. den Bericht des Bundesrats zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016, S. 39). Der Bundesrat unterschlägt, dass es sich bei diesen Schweizer Werbefenstern um Kooperationen handelt und gut die Hälfte des Ertrags in der Schweiz bleibt, was Dutzende von Arbeitsplätzen bei Vermarktern, Agenturen und Werbekunden finanziert.

³¹ Suissedigital <http://www.suissedigital.ch/schweizer-netze/netzangebote/fernsehen/>

³² Kennzahlen der Swisscom 2015: <https://www.swisscom.ch/de/about/investoren/resultate/kennzahlen.html>

³³ Sunrise Kennzahlen 2015: <https://www.sunrise.ch/de/geschaeftsbericht/2015/kennzahlen.html>

³⁴ Bericht des Bundesrats zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016, S. 16.

Auch ist es im Ausland nicht möglich, **Fernsehwerbung zu überspulen**. Diese für den Konsumenten angenehme Möglichkeit stellt die TV-Anbieter vor eine ungewisse finanzielle Zukunft. Werbekunden sind nur bereit, Werbespots zu bezahlen, welche von den Konsumenten auch angesehen werden. Darum besteht ein direkter Zusammenhang zwischen der Frage der Signalintegralität und dem Anliegen nach Gewährleistung einer möglichst grossen Medienvielfalt.

Tiefe Kosten und kreative Programme

Mit der Digitalisierung ist Fernsehen noch einmal **kostengünstiger** geworden. Jüngere private TV-Sender zeigen, dass erfolgreiche Programme auch mit überschaubaren Kosten möglich sind. Leider beziehen jedoch immer mehr andere private TV-Sender Anteile aus dem Gebührentopf und sind damit teilweise abhängig vom Staat.

3.4. Online-Medien

Von April bis September 2015 gaben 88% der Bevölkerung über 14 Jahren an, das Internet in den vergangenen sechs Monaten mindestens einmal benutzt zu haben. Der Anteil an regelmässigen Benutzern, das heisst die Befragten, die das Internet täglich oder mehrmals pro Woche benutzen (ENK), liegt im gleichen Zeitraum bei 83,4%³⁵.

Durch **Smartphones** und andere internetfähige **portable Endgeräte** sind Aktivitäten wie surfen, E-Mails checken oder auch Online-Shopping fast überall möglich geworden. In der Schweiz sind 60 Prozent mit einem solchen Gerät im Web unterwegs. Auch Tablets erfreuen sich einer zunehmenden Beliebtheit: Waren es vor zwei Jahren noch 1,9 Millionen User, sind es heute bereits 2,6 Millionen Tablet-User. Diese Zahl entspricht einem Anteil von 40 Prozent. Ende 2015 griffen 61 Prozent der Besucher von Internet-Websites über ein mobiles Endgerät (z.B. Smartphone, Tablet-Computer etc.) auf die Inhalte zu³⁶.

Die beliebtesten Online-Portale der Schweiz (Unique User pro Monat / Stand Ende 2015 ³⁷)					
Deutsche Schweiz		Suisse Romande		Italienischsprachige Schweiz	
20 Minuten	2'085'000	rts.ch	607'000	tio.ch	132'000
Blick Online	2'002'000	LeMatin.ch	395'000	rsi.ch	85'000
srf.ch	1'935'000			ticinoews.ch	75'000
bluewin.ch	1'304'000			Corriere del Ticino	65'000
tagesanzeiger.ch	1'080'000				
nzz.ch	993'000				

Funktionierender Wettbewerb im Internetbereich

Online-Medien gehören zum Kerngeschäft der privaten Medienanbieter. International, aber auch in allen Landessprachen und Landesgegenden der Schweiz, gibt es im Internet einen **funktionierenden Wettbewerb** und eine **beachtliche Angebotsvielfalt**.

Sowohl Zeitungen sind im Internet präsent, aber auch Radio- und Fernsehsender haben eigene Online-Angebote und bieten via Internet Informationen und Dienstleistungen an.

³⁵ Bundesamt für Statistik, Internetnutzung

http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/04/key/approche_globale.indicator.30106.301.html?open=2,1#1

³⁶ NET-Matrix Medienmitteilung vom 1.9.15 http://www.net-matrix.ch/sites/default/files/files/NET-Matrix-Base/NMB_2015-1_Medienmitteilung_20150901_de.pdf

³⁷ NET-Matrix Audit 12-2015

Da im Internet ein funktionierender Wettbewerb herrscht und genügend private Angebote – auch mit hoher Qualität – verfügbar sind, ist es nicht nötig, in diesem Bereich staatliche Aktivitäten zu entfalten.

Entsprechend störend ist es, dass die **SRG** bestrebt ist, ihr **Online-Angebot** immer weiter **auszubauen**, obwohl dies ihrem Konzessionsauftrag klar widerspricht. Gemäss Konzession soll das Online-Angebot der SRG nur eine Ergänzung zu Radio und TV sein, nicht aber ein eigenständiges Angebot. Dieser Grundsatz wird von der SRG immer wieder verletzt, indem diese – entgegen dem Wortlaut der Konzession – z.B. reine Webserien produziert, also Sendungen, welche nur für das Internet hergestellt und nur dort ausgestrahlt werden. Eine weitere Ausdehnung der SRG ins Internet aber **schwächt die privaten Anbieter** und damit die Medienvielfalt³⁸.

Social Media

Je besser ein Online-Medium mit **Social Media-Plattformen** wie Facebook, Twitter etc. verknüpft ist, desto **grösser ist die Leserschaft** und damit der Einfluss des jeweiligen Mediums. Immer mehr Besucher (je nach Themen und Bekanntheit des jeweiligen Mediums) kommen via Twitter, Facebook etc. über Links zu den entsprechenden Internet-Portalen – und nicht durch den direkten Aufruf der Seite. Social Media-Plattformen sind zunehmend wichtige Multiplikatoren. Entsprechend werden soziale Plattformen auch aus werberischer Sicht zunehmend interessanter: Das Werbebudget von Facebook nimmt zu³⁹.

Suchmaschinen wie Google sind auch für die **journalistische Arbeit** fast unentbehrlich geworden. Insofern ist Google nicht nur eine Konkurrenz für Schweizer Medien, sondern gleichzeitig ein wichtiges Werkzeug für Journalisten.

3.5. Schwierige Situation für Nachrichtenagenturen

In kleinen Ländern haben es Nachrichtenagenturen erfahrungsgemäss schwer – zumal sich das Nachrichtengeschäft sowieso kaum je als besonders lukrativ gestaltete. Kleinere oder internationale Konkurrenten – z.B. **Associated Press (AP)** oder die **Schweizerische Politische Korrespondenz (SPK)** – hatten es gegenüber der beherrschenden **Schweizerischen Depeschenagentur (SDA)** immer schwer⁴⁰.

Heute gibt es in der Schweiz nur noch eine relevante Nachrichtenagentur, die SDA. Sie trägt insofern zur nationalen Kohäsion und Medienvielfalt bei, da sie ihren Basisdienst **in allen drei Landessprachen** gleichwertig und zu gleichen Preisen liefert, unabhängig von der Grösse des jeweiligen Marktes. Die Suisse Romande und das Tessin könnten sich eine eigene Agentur dieser Grösse und Qualität nicht leisten.

³⁸ Auch eine Aufhebung des Online-Werbeverbots für die SRG, wie es der Bundesrat in Aussicht stellt, ist klar abzulehnen. Vgl. hierzu den Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016, S. 108, wo der Bundesrat ausführt, das Online-Werbeverbot für die SRG solle „vorerst beibehalten“ werden, „mittelfristig dürfte sich aber ein Teil der Fernsehwerbeerträge ins Internet verschieben.“

³⁹ Dies zeigt eine Schlagzeile aus der Zeitung „Finanz und Wirtschaft“: „Facebook hält das rasante Wachstumstempo hoch. Wie schon zu Jahresanfang konnte das weltgrösste Online-Netzwerk dank stark steigender Werbeeinnahmen den Nettogewinn auch im zweiten Quartal 2016 fast verdreifachen“ (Finanz und Wirtschaft vom 28.7.2016, abrufbar unter <http://www.fuw.ch/article/facebook-mit-rasantem-wachstum/>).

⁴⁰ Vgl. den Beitrag von Rainer Stadler, Schweizer AP schliesst das Büro, Neue Zürcher Zeitung vom 29. Januar 2010, <http://www.nzz.ch/sda-ap-schweiz-nachrichtenagenturen-ddp-1.4689380>

Die SDA ist eine Aktiengesellschaft. Besitzer sind die SRG und die Verlagshäuser⁴¹. In den drei Landessprachen Deutsch, Französisch und Italienisch verbreitet sie rund um die Uhr Informationen aus Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur. Gesamthaft produziert die SDA jährlich ca. 162'000 Meldungen. Die SDA verfolgt grundsätzlich keine Gewinnzwecke, ist aber den Prinzipien der Eigenwirtschaftlichkeit verpflichtet.

Nachrichtenagenturen subventionieren?

In jüngerer Zeit wurden Forderungen laut, die einzige verbleibende Schweizer Nachrichtenagentur mittels **Subventionen** zu unterstützen⁴². Neben dem Bundesrat äusserte sich namentlich der Verlegerverband – also die Eigentümer – dahingehend. Der **Verband Schweizer Medien** weist darauf hin, dass die SDA bereits heute für gewisse Leistungen (Basisdienste, Regionaldienste, Archivleistungen) **Bundsgelder** erhält. Darum sei der Schritt zur Einbindung der Agentur in die eigentliche indirekte Medienförderung ein kleiner.

Diese Forderung ist **staatspolitisch heikel**. Wenngleich die SDA heute zwar keine direkten Bundessubventionen bezieht, so hat sie doch eine Art Staatsgarantie durch hohe Zuwendungen an die SDA-Dienstleistungen aller drei Sprachen. Die Schaffung **staatlicher Abhängigkeiten** ist unbedingt zu vermeiden. Es darf nicht sein, dass Inhalte von Agenturen durch Geldflüsse geprägt werden und in der Regel dann **regierungsunkritisch** ausfallen und von einem Mitte-links-Kurs geprägt sind.

4. Der staatliche Grundleistungsauftrag („Service public“)

Unter „Service public“ wird gemeinhin ein **staatlicher Leistungsauftrag** verstanden. Der Begriff ist im Medienbereich von hoher Relevanz, weil er verfassungsrechtliche Spannungsfelder eröffnet. Einerseits sollen die Freiheitsrechte gewährleisten, dass Medienunternehmen von staatlichen Interventionen geschützt sind. Der „Service public“-Auftrag aber bedingt genau solche Interventionen. Umso wichtiger ist es, Umfang und Inhalt des „Service public“-Auftrags genau abzustecken.

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, welche der Medienmarkt ohne Subventionen erbringen kann, erfordern keine staatliche Einflussnahme.

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. Unbestritten ist immerhin, dass es dem Staat verboten ist, „selber Rundfunkprogramme zu betreiben, mittelbar auf ihre Gestaltung einzuwirken oder sich massgeblich an privaten

⁴¹ Die SDA (Seite 6) http://www.sda.ch/fileadmin/user_upload/domain1/Bilder/Brosch%C3%BCren/SDA_-_die_Nachrichtenagentur.pdf

⁴² Medienförderung: Standortbestimmung und Empfehlungen für die Zukunft, Bericht der Eidgenössischen Medienkommission vom 5. September 2014, S. 18. Die Forderungen werden vom Bundesrat unterstützt (vgl. den Bericht des Bundesrates vom 5. Dezember 2014: Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien, Bericht in Erfüllung der Motion 12.3004 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N), S. 37).

Veranstaltern in finanzieller oder organisatorischer Weise zu beteiligen“⁴³. Nach der hier vertretenen Auffassung bezieht sich zudem der Auftrag in Art. 93 Abs. 2 BV einzig auf Radio und Fernsehen (und nicht auf andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung)⁴⁴.

Das RTVG nimmt dann – in einem gewissen Spannungsfeld zur Verfassung – in den Art. 23 ff. auf die SRG Bezug. Doch auch in Art. 24 RTVG ist der Leistungsauftrag 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 diskutieren⁴⁵. In seinem **Bericht zum „Service public“** umschreibt der Bundesrat den Grundleistungsauftrag dahingehend, dass der „Service public“ im Medienbereich „eine politische definierte und durch Leistungsaufträge gesicherte Grundversorgung mit Medienangeboten“ umfasst, „welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen“⁴⁶.

Die SVP hat sich stets auf den Standpunkt gestellt, dass der „Service public“-Auftrag immer vor dem Hintergrund der durch die Privatwirtschaft erbrachten Leistungen zu diskutieren ist:

Der „Service public“-Auftrag umfasst Leistungen, die der Staat zwingend erbringen muss und welche Private nicht anbieten können oder wollen.

4.1. Der Auftrag der SRG

Der Auftrag der SRG basiert auf der **Konzession vom 28. November 2007**, welche noch bis zum 31. Dezember 2017 gültig ist. Die Konzession hält fest⁴⁷, dass die SRG für die „Unverwechselbarkeit ihrer Programme“ zu sorgen habe, damit sie sich von „kommerziell ausgerichteten Veranstaltern“ unterscheidet. Ihre Akzeptanz bemisst sich – auch dies gemäss Konzession – denn auch „nicht in erster Linie in Marktanteilen“.

Die Formulierung in der Konzession zeigt, dass die **SRG nicht im Wettbewerb** steht, sondern vielmehr aus staatspolitischer Sicht **unerlässliche Leistungen** zu erbringen hat und hierfür **mit öffentlichen Geldern entschädigt** wird. Die in der Konzession explizit erwähnte Anforderung, dass sich die Programme der SRG von denjenigen der Marktteilnehmer unterscheiden sollen, kennt man auch in anderen Ländern.

So vertritt etwa das **deutsche Bundesverfassungsgericht** die Auffassung, der öffentlich-rechtliche Rundfunk habe „die Aufgabe, als Gegengewicht zu den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationale als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann“⁴⁸. Diese Auffassung hat die SVP immer unterstützt. Hingegen ist die Haltung, einzig staatliches Engagement gewährleiste objektive Berichterstattung und kulturelle

⁴³ René Rhinow/Markus Schefer, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. Auflage, Basel 2009, S. 319.

⁴⁴ Ebenso Peter Hettich/Mark Schelker, Medien im digitalen Zeitalter, Zürich/St. Gallen 2016, S. 112 f.

⁴⁵ Mit der Motion 15.4032 („Vollständiger Bericht zum Service public. Parlamentarische Vorstösse berücksichtigen“) erwirkten Natalie Rickli und 105 Mitunterzeichnende eine medienpolitische Debatte in der Wintersession 2015. Das Postulat 14.3298 der KVF-S wiederum beauftragte die Landesregierung, einen Bericht zum Thema „Service public“ zu verfassen. Dieser Bericht liegt nun vor: Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016.

⁴⁶ Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016, S. 6.

⁴⁷ Vgl. Art. 3 der SRG-Konzession vom 28. November 2007.

⁴⁸ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 – N 1-135, N 36 f.

Vielfalt, gefährlich, weil sie Eigenverantwortung negiert und so einen funktionierenden Wettbewerb wie auch die Entwicklung der privaten Medien und die Öffnung der Märkte verhindert. Trotz des klar gestellten Auftrags dringt die SRG immer mehr in private Bereiche vor und stellt dies in ihrem Leitbild auch entsprechend dar:

„Unser audiovisueller „Service public“ ist Bestandteil und Spiegel der schweizerischen Wirklichkeit. Unsere Programme sind unverwechselbar und behaupten sich erfolgreich gegenüber der internationalen Konkurrenz. Wir erkennen verändertes Nutzungsverhalten frühzeitig und sind offen für technische Innovation. Unsere Angebote setzen den qualitativen Massstab und leisten einen unverzichtbaren Beitrag zum gesellschaftlichen Zusammenhalt in der Schweiz“⁴⁹.

Die SRG – und mit ihr leider auch Bundesrat und Verwaltung – geht davon aus, 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. Entsprechend ist es auch im Bericht der Eidgenössischen Medienkommission ausgeführt: Die EMEK ist der Auffassung, dass private Medien die „journalistischen Medienangebote, die für die Demokratie notwendig sind“ nicht nachhaltig garantieren können⁵⁰.

Widersprüche zum Konzessionsauftrag

Die SRG-Angebote werden immer umfangreicher. Mittlerweile produziert die SRG **7 Fernseh- und 17 Radio-Programme** sowie **diverse Websites**. Etliche Programme sind **direkte Konkurrenzprodukte** zu **privaten Angeboten**. 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 stärken⁵¹.

- 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 und sendet TV-Sendungen, welche **nicht zum „Service public“-Auftrag** gehören und auch von Privaten produziert oder gesendet werden (z.B. Koch- oder Unterhaltungssendungen, aber auch eingekaufte Filme und Serien).
- Die SRG baut ihr **Online-Angebot** (trotz anderslautender Bestimmungen in der Konzession) immer mehr aus – eine klassische Domäne privater Medienanbieter.
- Bei Einkäufen von Senderechten (etwa im Bereich Sport) bietet die SRG regelmässig weiter, auch wenn andere Schweizer Privatsender mitbieten. So treibt sie mit ihrer finanziellen Power die Einkaufspreise in die Höhe und behindert private Anbieter.
- Die SRG will im Bereich **Werbevermarktung** eine führende Rolle übernehmen. Dies ist das erklärte Ziel der Werbeallianz „Admeira“ mit Swisscom und Ringier.

Fazit: Die SRG ist zunehmend in Geschäftsbereichen tätig, in welchen der Wettbewerb spielt und eine Vielzahl privater Angebote vorhanden ist. 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 Anbieter⁵².

⁴⁹ Vision im SRG-Leitbild abrufbar unter <http://www.srgssr.ch/de/srg/leitbild/> .

⁵⁰ Service-public-Medien in der Schweiz, Bericht der Eidgenössischen Medienkommission vom 11. Dezember 2015, S. 5.

⁵¹ Vgl. SRG-Jahresbericht 2014, S. 7.

⁵² 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.

4.2. Der Auftrag der Swisscom AG

Die Swisscom ist 1998 als selbständiges Unternehmen, neben der Post, aus der PTT-Reform hervorgegangen. Rechtlich handelt es sich um eine **spezialgesetzliche Aktiengesellschaft**. Die Swisscom-Aktien sind an der SWX in Zürich kotiert. Derzeit hält der **Bund** gut **51 Prozent des Aktienkapitals** und damit die Mehrheit am Unternehmen, wie es auch das Gesetz erfordert⁵³.

Eng verwoben in staatlichen Strukturen

Die Swisscom ist Eigentümerin der **Billag AG**, welche für die Erhebung der Empfangsgebühren bzw. Mediensteuern zuständig ist. Zudem bezieht der Bund als Mehrheitsaktionär der Swisscom seine **IT-Dienstleistungen** zu einem grossen Teil von der Swisscom. Gleichzeitig ist der Bund Regulator im Medien- und Telekommarkt. 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.

Verschiedene parlamentarische Vorstösse fordern vor diesem Hintergrund eine **Privatisierung der Swisscom**⁵⁴. Ein weiterer Vorstoss möchte die Aufteilung der Swisscom in eine öffentliche Netzgesellschaft und eine private Dienstleistungsfirma prüfen⁵⁵.

Grundversorgung mit Telekommunikation

Die Grundversorgung im Bereich der Telekommunikation ist unabhängig von den in der Branche tätigen Unternehmen gesetzlich gewährleistet, „indem das Fernmeldegesetz (FMG) bestimmte Dienstleistungen, die flächendeckend für alle Bevölkerungsgruppen und Regionen angeboten werden, garantiert. So müssen die Konsumenten, sofern sie dies wünschen, über einen analogen oder digitalen Anschluss für die Festnetztelefonie, der auch das Senden und Empfangen von Faxen ermöglicht, sowie über einen Breitbandanschluss für die Internetverbindung mit einer Mindestübertragungsrate von 2 Mbit/s (Download) verfügen können⁵⁶. Die Grundversorgung gewährleistet auch den Zugang zu den Notrufdiensten und die Erbringung von besonderen Dienstleistungen für Menschen mit Behinderung. Ausserdem hat jede Gemeinde in der Schweiz Anspruch auf mindestens eine öffentliche Sprechstelle“⁵⁷.

Die Grundversorgungskonzession wird periodisch ausgeschrieben. 2007 wurde sie erneut der Swisscom als einziger Bewerberin für den Zeitraum 2008-2017 zugeteilt. Gleichzeitig zur Neuausschreibung der Grundversorgungskonzession steht auch eine FMG-Revision an.

Auch wenn Swisscom sich mehrheitlich im Bundesbesitz befindet, gelten für das Unternehmen die gleichen Spielregeln im Telekommunikationsmarkt wie für die andern in der Branche tätigen Unternehmen. Die Regulierung und Überwachung des Marktes ist Aufgabe der Eidg. Kommunikationskommission ComCom.

⁵³ Art. 6 des Bundesgesetzes über die Organisation der Telekommunikationsunternehmung des Bundes (TUG, SR 784 .11).

⁵⁴ Auch die Schweizerische Volkspartei hat an ihrer Delegiertenversammlung vom 4. Februar 2006 einen entsprechenden Beschluss gefasst (vgl. die damalige Positionierung unter <http://www.svp.ch/aktuell/referate/das-strategiepapier-der-svp-zur-abgabe-der-bundesmehrheit-an-der-swisscom/>). Derzeit sind Vorstösse von Nationalrätin Natalie Rickli ([Mo. 16.3157](#) vom 17. März 2016, Der Bund soll nicht mehr Mehrheitseigner der Swisscom sein müssen) und Ständerat Ruedi Noser (gleichnamige [Mo. 16.3228](#)) in dieser Sache hängig.

⁵⁵ [Po. 16.3245](#) (Glättli Balthasar) vom 18. März 2016, Prüfung der Aufteilung der Swisscom in eine öffentliche Netzgesellschaft und eine private Dienstleistungsfirma.

⁵⁶ Vgl. Art. 16 Abs. 2 lit. c der Verordnung über die Fernmeldedienste (FDV, 784.101.1). Die Leistung soll nun von 2 Mbit auf 3 Mbit erhöht werden. Im Rahmen eines Vorstosses fordert Martin Candinas derweil eine Erhöhung auf 4-8 Mbit (vgl. [Mo. 14.3236](#), Anpassung der Grundversorgung mit Breitbandinternet).

⁵⁷ Ausführungen des UVEK, abrufbar unter <https://www.uvek.admin.ch/uvek/de/home/uvek/bundesnahe-betriebe/swisscom.html>

Swisscom als marktmächtiger Anbieter

Die **Übermacht der Swisscom** in allen Bereichen der Telekommunikation ist augenfällig. 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% gesunken⁵⁸.

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. 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 Solutions“⁵⁹.

4.3. Der Auftrag der Schweizerischen Post AG

Die Post ist **in staatlicher Hand**: Der Bund hält nach wie vor **100% der Aktien**. Postgesetz und Postverordnung legen fest, was zur **Grundversorgung** gehört und welche quantitativen und qualitativen Anforderungen bei der **Beförderung von adressierten Briefen und Paketen, Zeitungen und Zeitschriften** sowie bei den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs zu erfüllen sind: Die Post muss Briefe und Pakete mindestens an fünf Wochentagen und **abonnierte Tageszeitungen** an sechs Wochentagen in allen ganzjährig bewohnten Siedlungen der Schweiz zustellen. Die Preise für diese Dienstleistungen sind distanzunabhängig zu gestalten.

Abonnierte Zeitungen und Zeitschriften der Regional- und Lokalpresse sowie der Mitgliedschafts- und Stiftungspreise muss die Post zu ermässigten Preisen zustellen. Über die Ermässigungsberechtigung von Zeitungen und Zeitschriften entscheidet das BAKOM⁶⁰.

Die Post ist weiter vom Bund damit beauftragt, für alle Bevölkerungsgruppen in allen Landesteilen eine ausreichende und preiswerte **Grundversorgung mit Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs** zu gewährleisten. Diese umfasst das Eröffnen und Führen eines Kontos, Überweisungen sowie Ein- und Auszahlungen innerhalb der Schweiz⁶¹.

Die Post finanziert die Grundversorgung mit ihren Erträgen aus den Postdiensten und den Dienstleistungen des Zahlungsverkehrs inner- und ausserhalb der Grundversorgung. Postexterne Mittel sind vom Gesetz nicht vorgesehen. Um die Finanzierung zu sichern, gewährt der Bund der Post einen reservierten Bereich: das exklusive Recht, adressierte Inlandsbriefe bis 50 Gramm zu befördern. Der Bundesrat will an diesem Briefmonopol von 50 Gramm festhalten. Er ist der Auffassung, „dass auf eine vollständige Marktöffnung zu verzichten sei. Mit der Beibehaltung des Restmonopols ist es für den Bundesrat aber angezeigt, die im Postgesetz vorgesehenen Preisobergrenzen für die Monopoldienste (der so genannte reservierte Dienst, d.h. Briefe bis 50 Gramm) verbindlich festzulegen“⁶². In Kürze soll eine entsprechende Anpassung der Postverordnung vorliegen.

Die Schweiz ist das einzige europäische Land das diesen „Heimatschutz“ noch kennt. Norwegen, welches ebenfalls ein solches Monopol kennt, trifft derzeit die Vorbereitungen für die entsprechende Liberalisierung.

⁵⁸ 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 Begleitstudie zum Fernmeldebericht 2014, Der Schweizerische Fernmeldemarkt im internationalen Vergleich, S. 27, 28, 36 und 54.

⁵⁹ Swisscom Geschäftsbericht 2014, S. 28

⁶⁰ Art. 16 des Postgesetzes (PG, SR 738.0) i.V.m. Art. 36 f. der Postverordnung (VPG, SR 738.01).

⁶¹ Art. 1 i.V.m. Art. 32 PG.

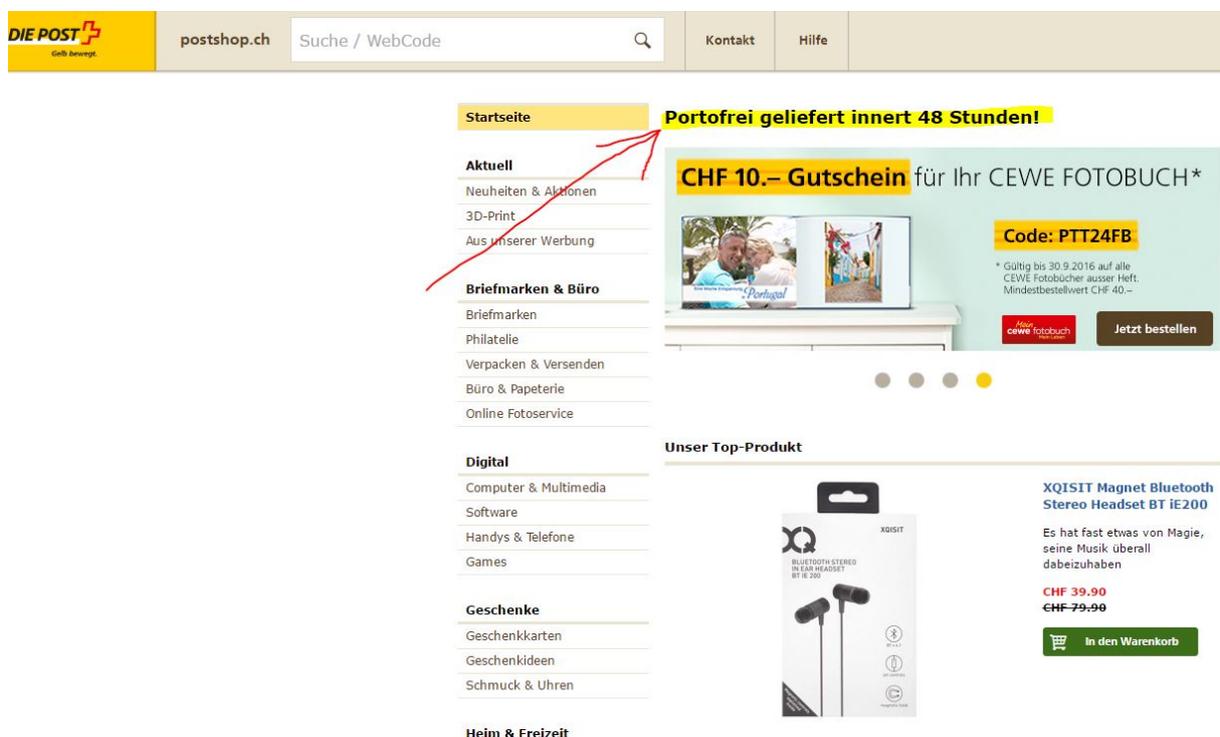
⁶² Medienmitteilung des Bundesrates vom 18. September 2015.

Die Post hat eine marktbeherrschende Stellung. Für private Anbieter ist der Marktzugang im Postbereich schwierig. Die privaten Anbieter haben heute nur erschwerten Zugang zu den Postfachanlagen.

Staatsbetrieb Post grast zunehmend auf Geschäftsfeldern privater Anbieter

Auch die Post wird zunehmend in Bereichen tätig, die **nicht zu ihrem Kernauftrag**⁶³ gehören und die von privaten Anbietern bereits abgedeckt sind – beispielsweise im **Bankenbereich** (PostFinance besitzt seit Juni 2013 eine Banklizenz) oder im Bereich **Papeterie** und **Bürozubehör** (Verkauf von Detailhandelsartikeln in den Poststellen)⁶⁴.

Der von der Post betriebene **Online-Shop**, wo auch Elektrohaushaltsgeräte, Sportartikel, Uhren etc. angeboten werden, eröffnet zudem **wettbewerbsrechtliche Fragen**, da die Zustellung der bestellten Güter teilweise **portofrei** erfolgt⁶⁵.



Quelle: postshop.ch

Die Aktivitäten der Post im Bereich von „e-health“ haben absolut gar nichts mit Postdienstleistungen im Sinne des "Service public" zu tun, sondern stehen in direkter Konkurrenz zu privaten Software-Anbietern. Zudem bietet mit Swisscom ein weiterer Betrieb, der mehrheitlich im Staatsbesitz ist, E-Health-Dienstleistungen an. Die Staatsbetriebe konkurrenzieren also nicht nur private Anbieter, sondern sogar sich selber untereinander.

⁶³ Der Kernauftrag der Post umfasst die Beförderung von Postsendungen und Stückgütern, Zahlungsverkehrsleistungen sowie gewisse Dienste im regionalen Personenverkehr (Art. 3 Abs. 1 POG)

⁶⁴ Vgl. hierzu die Parl. Iv. 14.414 (Joder Rudolf) vom 21. März 2014, Die Post soll sich auf ihren Unternehmenszweck konzentrieren und nicht immer mehr Krimskrams verkaufen, welche (leider) zurückgezogen worden ist.

⁶⁵ Vgl. hierzu die Ip. 15.3805 (Feller Olivier) vom 7. September 2015, Portofreier Handel der Post.

5. Wettbewerbsunfreundliche Marktverhältnisse

Es ist paradox: Just in einer Zeit, in welcher die technologische Entwicklung in der Medienlandschaft eine **beachtliche Angebotsvielfalt** ermöglicht, nehmen **staatliche Interventionen** in beängstigender Kadenz zu. Die Tatsache, dass sich die **Fixkosten reduziert** haben und **technische Restriktionen weitgehend weggefallen** sind, macht unternehmerisches Wirken im Medienbereich einfacher. Die Internationalisierung und die damit **verstärkte Wettbewerbsintensität** stellt indessen namentlich private Anbieter – und nicht etwa öffentlich finanzierte Medienangebote – vor neue, grosse Herausforderungen⁶⁶. **Staatliche Interventionen in die Medienmärkte** sind gerade vor diesem Hintergrund neu zu **hinterfragen** und zu begründen.

Die bisherige **technische Begründung** für staatliche Interventionen im Medienbereich entspricht **nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten**. Ebenso liegt **kein Marktversagen** vor. **Ökonomische Gründe** können also, zumal der Markt auch im Bereich der elektronischen Medien qualitativ hochstehende Angebote bereithält, **nicht mehr angeführt** werden.

Trotzdem hält sich die Argumentation, die durch den **Markt** bereitgestellten Angebote seien **qualitativ zweifelhaft**, hartnäckig. Selbst die Eidgenössische Medienkommission stellt sich auf den Standpunkt, dass private Medien „die Produktion der journalistischen Medienangebote, die für die Demokratie notwendig sind, weder als einzelnes Medium noch in ihrer Summe nachhaltig garantieren“ können⁶⁷. Diese Auffassung, dass nur „Service public“-Angebote den Wettbewerb bereichern, während private Anbieter ihren Inhabern verpflichtet sind und nur kommerzielle Interessen verfolgen, greift jedoch zu kurz und **widerspricht jeder ökonomischen Erfahrung**. Letztlich verunmöglicht diese starre Haltung auch jeden Wettbewerb.

5.1. Marktmächtige Staatsunternehmen geben den Ton an

Die **marktmächtige Stellung** von **SRG, Swisscom und Post** führt dazu, dass **privaten Unternehmen** der **Marktzutritt erschwert oder verunmöglicht** wird. Immer wieder berappt der Steuerzahler Tätigkeiten staatlicher Unternehmen, welche er zu günstigeren Bedingungen von privaten Anbietern erhalten könnte. Dies ist völlig **falsch verstandener „Service public“** – und für Marktvielfalt sowie Innovation letztlich ein Schaden.

Ein Beispiel für die Bedeutung wirtschaftlicher Konkurrenz ist die **Preisentwicklung** im Bereich der **Mobiltelefonie**. Hier sind die **Preise deutlich gesunken**, seit ein **Wettbewerb** der Swisscom mit anderen Anbietern entstanden ist. Ähnlich dürfte sich die Situation im Bereich der elektronischen Medien entwickeln, wo die Gebühren- bzw. Steuerzahler derzeit aber noch umfangreiche Leistungen der SRG finanzieren, welche private Anbieter gleich gut oder besser erbringen könnten.

Die technologische Entwicklung erlaubt und erfordert eine Deregulierung im Medien- und Fernmeldebereich, um den Wettbewerb zu stärken, neuen Anbietern den Markteintritt zu ermöglichen und so Innovation zu ermöglichen.

⁶⁶ Peter Hettich/Mark Schelker, Medien im digitalen Zeitalter, Zürich/St. Gallen 2016, S. 56 ff.

⁶⁷ Service-public-Medien in der Schweiz, Bericht der Eidgenössischen Medienkommission vom 11. Dezember 2015, S. 5.

Dass in Bundesbern nicht etwa über Deregulierung, sondern vielmehr über **neue staatliche Massnahmen und Markteingriffe** gesprochen wird, unterstreicht die falsche Ausrichtung der Medienpolitik. Die Erwägung des Bundesrats, „**Service public**“-Leistungen künftig auch im **Internet** bereitzustellen⁶⁸, dokumentiert diese Haltung. Sie ist ordnungspolitisch falsch und wird zu **neuen Wettbewerbsverzerrungen** zulasten der privaten Anbieter führen.

5.1.1. Wettbewerbsverzerrungen und Überregulierung

Während im **Fernmeldebereich** ein **minimaler Wettbewerb** möglich geworden ist, nehmen die **staatlichen Interventionen und Kontrollen** im Bereich der **elektronischen Medien** immer mehr zu. Dies ist auch **verfassungsrechtlich äusserst fragwürdig**: Dem Bund kommt aufgrund von Art. 93 BV lediglich eine sog. **Gewährleistungsverantwortung** zu. Das heisst: Der Bund muss lediglich **Rahmenbedingungen** für die **Funktionsfähigkeit der skizzierten Rundfunkordnung** schaffen, da konkrete Pflichten darüber hinaus bewirken könnten, „dass der Staat über die Einräumung der freien Meinungsbildung hinaus eigentliche Meinungsströmungen determiniert“⁶⁹.

Folge des **zunehmend dichten Paragraphengeflechts** im Medienbereich ist die **Zementierung der Marktmacht der SRG**. Nach wie vor hat die SRG eine **monopolähnliche Stellung**. Sie betreibt mittlerweile 7 Fernseh- und 17 Radiosender. Sie deckt mit diesen Sendern – sowie zunehmend ebenso mit ihren Online-Angeboten – auch Bereiche ab, welche typische Domänen privater Anbieter sind. Dabei gilt es mit Blick auf die Konzession klar festzuhalten:

- Die **SRG** steht **nicht im Wettbewerb**: Sie wird zu **75% aus öffentlichen Geldern** finanziert⁷⁰. Sie wird für ihre Leistungen entschädigt und strebt **keinen Gewinn** an (Art. 23 RTVG).
- Die **SRG** erbringt einen **Dienst für die Allgemeinheit** (Art. 23 RTVG). Dies geschieht **unabhängig von Quoten**: Ihre Akzeptanz soll sich „nicht in erster Linie in Marktanteilen“ bemessen (Art. 3 Abs. 2 SRG-Konzession).
- Die **SRG** muss die „Unverwechselbarkeit ihrer Programme“ sicherstellen und „sich damit von kommerziell ausgerichteten Veranstaltern“ unterscheiden (Art. 3 Abs. 1 SRG-Konzession).

Während **private Anbieter** zunehmend in **wettbewerblicher Konkurrenz** stehen und sich in aller Regel **privatwirtschaftlich refinanzieren** müssen⁷¹, wird die SRG über öffentliche Gelder entschädigt. Dass die SRG in **Konkurrenz zu ausländischen TV-Stationen** oder gar Google oder Facebook stehe, wie bisweilen angeführt wird, ist nicht nur absurd, sondern **widerspricht** auch klar ihrem **gesetzlichen Auftrag**. Auch der Bundesrat unterstreicht die Bedeutung der Unterscheidbarkeit der „Service public“-Angebote: Die Unterscheidbarkeit gegenüber kommerziellen Anbietern soll bei den nächsten Konzessionen berücksichtigt werden⁷².

⁶⁸ Bericht des Bundesrates zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016, S. 115 f.

⁶⁹ Vgl. Peter Nobel/Rolf H. Weber, Medienrecht, 3. Auflage, Bern 2007, S. 406 (mit weiteren Verweisen) sowie Peter Hettich/Mark Schelker, Medien im digitalen Zeitalter, Zürich/St. Gallen 2016, S. 37, welche kritisieren, dass die Regelung des Rundfunks in der Schweiz „verfassungsrechtlich äusserst fragwürdig“ zunächst auf dem Bundesmonopol im Post- und Telegrafwesen (Art. 36 aBV) beruhte, bis 1984 der Art. 55^{bis} in Kraft trat.

⁷⁰ Eigene Angaben der SRG, zu finden auf <http://www.srgssr.ch/de/srg/finanzen/>

⁷¹ Die zunehmende Finanzierung über Gebührenanteile hat die SVP stets bekämpft, da sie zur zunehmenden Abhängigkeit privater Anbieter von staatlichen Geldflüssen führt.

⁷² Bericht des Bundesrates zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016, S. 104 und S. 116.

Gerade im **Internetbereich** stösst die SRG immer wieder in Bereiche vor, welche mit dem „Service public“-Auftrag nicht im Einklang stehen. Die Konzession besagt, dass die SRG ihren **Programmauftrag über Radio- und Fernsehprogramme** zu erbringen hat⁷³. Im **Internet** kann die SRG Radio- und Fernsehprogramme weiterverbreiten⁷⁴. Die **originäre Verbreitung** ist nur bei Ereignissen von „sprachregionaler oder nationaler Bedeutung“ gestattet, welche politischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sportlichen Inhalt haben und „in der Regel durch Dritte organisiert werden. Es geht also nicht um Ereignisse, welche die SRG selbst organisiert, nur um damit eine Sendung zu machen“⁷⁵. Diese Äusserungen des UVEK vom Mai 2013 scheinen indessen zunehmend in Vergessenheit zu geraten. Heute ist das **Online-Angebot der SRG** zunehmend nicht nur eine Ergänzung zu Radio und TV, sondern ein **völlig eigenständiges Angebot** im Stil eines Newsportals oder eigener Sendungen⁷⁶. Hier ist dringender Handlungsbedarf gegeben, zumal die SRG gemäss ihrer **Unternehmensstrategie** hier eine **weitere Expansion** plant⁷⁷.

Vor diesem Hintergrund ist auch der Zusammenschluss der SRG mit Ringier und Swisscom zu „Admeira“, einem gemeinsamen Unternehmen zur Werbevermarktung, nicht verständlich:

Es ist ordnungspolitisch falsch, wenn öffentlich finanzierte Unternehmen in kommerzielle Bereiche vordringen, welche nicht zu ihrem eigentlichen Auftrag gehören.

Darum - und um Wettbewerbsverzerrungen wenn immer möglich zu vermeiden - sollen **nichtkonzessionierte Tätigkeiten** künftig nur noch bewilligt werden, wenn dafür eine **zwingende volkswirtschaftliche Notwendigkeit** besteht und ausschliesslich Geschäftsfelder betroffen sind, in welchen **nicht bereits private Anbieter** tätig sind⁷⁸.

Zu diesen Schlüssen kommt auch die Studie der Universität St. Gallen zum „Service privé“⁷⁹:

„Besonders problematisch ist bereits heute, dass gebührenfinanzierte Anbieter auf internationaler Ebene im Wettbewerb mit privaten Anbietern um Lizenzen bieten, etwa für Filme, Serien oder Sportereignisse. Einerseits ist dabei insbesondere die SRG SSR aufgrund ihres Budgets jederzeit in der Lage, private Anbieter zu überbieten. Andererseits erhöht die SRG SSR durch ihre Gebote die Preise, was ebenfalls zu Lasten der privaten Anbieter geht. Hier zeigt sich auf eklatante Weise, wie die heutige Konzessions- und Gebührenordnung der Entwicklung eines lebendigen und vielfältigen Marktangebotes im Wege steht.“

5.1.2. Erschwerter Marktzutritt für private Unternehmen

Im Rahmen einer Studie mit dem Titel „Service privé – Eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks“ untersuchte das Institut für Medien- und Kommunikationsmanagement der Universität St. Gallen die **Leistungen privater Anbieter**⁸⁰.

⁷³ Vgl. Art. 1, 4 und 5 der SRG-Konzession.

⁷⁴ Art. 9 der SRG-Konzession.

⁷⁵ Erläuterungen des Eidgenössisches Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur Änderung der Konzession SRG SSR idée suisse (Konzession SRG) vom 1. Mai 2013, S. 2.

⁷⁶ Vgl. in diesem Zusammenhang auch die Ip. 15.3661 (Rutz Gregor) vom 18. Juni 2015, welche auf Serien Bezug nahm, welche die SRG nur für den Internetgebrauch produziert. Der Bundesrat stellte sich auf den Standpunkt, hierbei handle es sich um ein „audiovisuelles On-demand-Angebot der SRG, das über Internet abrufbar ist und unter die Online-Regelung von Artikel 13 der SRG-Konzession fällt“.

⁷⁷ Unternehmensstrategie der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft vom 4. November 2015, S. 3: „Dank Online Gesamtreichweite ausdehnen“.

⁷⁸ Vgl. die Parl.Iv. 15.495 (Rutz Gregor) vom 15. Dezember 2015, die nichtkonzessionierte Tätigkeiten nur noch dann bewilligen möchte, wenn dafür eine zwingende volkswirtschaftliche Notwendigkeit besteht und ausschliesslich Geschäftsfelder betroffen sind, in welchen nicht bereits private Anbieter tätig sind.

⁷⁹ Christian P. Hoffmann/Stephanie Grubenmann, Service privé – eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks, St. Gallen 2015, S. 58.

⁸⁰ Christian P. Hoffmann/Stephanie Grubenmann, Service privé – eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks, St. Gallen 2015.

Diese verglich sie mit den **Angeboten der SRG** und stellte **substantielle Marktverzerrungen** fest⁸¹:

„Die aktuelle medienpolitische Debatte fokussiert erkennbar zu stark auf die derzeit gebührenfinanzierten Leistungen der SRG. Unter den heutigen Rahmenbedingungen ist es in der Tat so, dass die privaten Anbieter keine vergleichbaren Leistungen oder Konditionen anbieten können. Dies ist jedoch weitgehend auf die hemmende Wirkung der heutigen Konzessions- und Gebührenordnung zurück zu führen. Verkannt werden dabei die Innovations-, Nachfrage- und Beschäftigungspotenziale, welche sich auf Seiten der privaten Anbieter ergeben könnten, wenn die medienpolitischen Rahmenbedingungen ihrer weiteren Entwicklung nicht mehr im Wege stünden“.

Die SRG hat immer dort expandiert, wo Wettbewerb drohte (s.o.). Als die Lokalradios aufkamen, wurde DRS 3 gegründet. Als Reaktion auf die privaten Auslandssender wurde unter anderem SF2 positioniert. Und als die Medienhäuser Internetseiten lancierten, begann die SRG, ihr Internetangebot massiv auszubauen – alles ohne rechtliche Grundlage. Bundesrat und Verwaltung sind dringend aufgerufen, diese wettbewerbsfeindliche **Expansionsstrategie der SRG** zu stoppen. Andernfalls droht weiterer Schaden für die privaten Anbieter und damit für die Medienvielfalt:

- Dass die SRG ihre **Online-Aktivitäten weiter ausbauen** und künftig auch **Internet-Werbung** anbieten will, schadet direkt **privaten Online-Anbietern** sowie den **Verlegern**, welche in diesem Bereich tätig sind. Der Bundesrat hat sich bereit erklärt, ab 2018 die Zulassung von Internetwerbung für die SRG zu prüfen⁸².
- Dass die SRG im Rahmen des Joint Ventures „Admeira“ nun auch verstärkt im Bereich der **Werbevermarktung** tätig ist, schadet den **privaten Anbietern** in diesem Bereich.
- **Programmliche Angebote** und Tätigkeiten der SRG in Bereichen, die nicht vom „Service public“-Auftrag erfasst sind und welche **für private Anbieter elementar** sind, führen zu **Marktverzerrungen**, reduzieren Dynamik und Vielfalt der Angebote und schaden damit dem Wettbewerb.

Obwohl sich die Programme der SRG gemäss Konzessionsauftrag von **kommerziell ausgerichteten Veranstaltern unterscheiden** sollen, sind gerade im Unterhaltungsbereich **erhebliche Überschneidungen** privater und gebührenfinanzierter Sendungen festzustellen. So erschwert etwa die „starke gebührenfinanzierte Präsenz in der Sparte fiktionaler Unterhaltung“ privaten Rundfunkanbietern den Markteintritt⁸³. Neue Sender müssen sich zuerst einmal mit eingekauften Filmen und Serien gewisse Reichweiten schaffen, um Werbemittel generieren und so Investitionen ermöglichen zu können. Wird ihnen dies verwehrt, verlieren private Anbieter „Distinktions- oder Profilierungspotenziale sowie kritische Umsätze, die für die Gewährleistung der Grund-Rentabilität notwendig sind. Dies reduziert unmittelbar die Vielfalt und Dynamik des Wettbewerbs“⁸⁴.

Auch der Bundesrat beurteilt die aktuelle Situation als **nicht zufriedenstellend** und erwartet von der SRG eine kritische Überprüfung ihrer Praxis, v.a. was den **Einkauf bestimmter Fremdproduktionen** anbelangt⁸⁵.

⁸¹ Christian P. Hoffmann/Stephanie Grubenmann, Service privé – eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks, St. Gallen 2015, S. 61.

⁸² Bericht des Bundesrates zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016, S. 109.

⁸³ Christian P. Hoffmann/Stephanie Grubenmann, Service privé – eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks, St. Gallen 2015, S. 56.

⁸⁴ a.a.O.; vgl. hierzu auch die Ausführungen auf S. 54f. der zitierten Studie, welche die Evolution privater Rundfunkangebote beschreibt (kurzfristig mit Fremdproduktionen v.a. betr. fiktionaler Unterhaltung, mittelfristig über Eigenproduktionen v.a. im nonfiktionalen Unterhaltungsbereich, und langfristig mit publizistischen Angeboten, Nachrichtenformaten, Sport und weiteren Eigenproduktionen).

⁸⁵ Bericht des Bundesrates zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien vom 17. Juni 2016, S. 102.

Kochsendungen als Domäne privater Anbieter

Sendungen zum Themenbereich „Küche und Kochen“ gehören naturgemäss zu den Aktivitätsfeldern privater Sender bzw. sind vom „Service public“-Auftrag nicht erfasst⁸⁶. So finden sich denn unzählige entsprechende Sendungen auf privaten Kanälen: „SwissDinner“ (Tele Züri, Tele Bärn und Tele M1), „Bumann der Restauranttester“ (3+), „Oisi Chuchi“ (4+), „Media chef“ (Tele Ticino), „Die Promi-Griller“ (Sat1 Schweiz), „Flavorites“ (ProSieben Schweiz) oder „Kochen mit Shibby“ (Joiz).

Die SRG bietet mit den Sendereihen „Mini Beiz, dini Beiz“ (SRF1), „Landfrauenküche“ (SRF 1) und „Descente en cuisine“ (RTS) Eigenproduktionen in genau diesem Bereich an. Diese Formate könnten bzw. sollten ersatzlos gestrichen werden, da sie mit dem „Service public“-Auftrag nichts zu tun haben.

Die Einschätzungen der erwähnten Studie der Universität St. Gallen werden auch von der Wettbewerbskommission geteilt: Sie kritisiert, dass der Bundesrat die wichtige Analyse vergesse, „ob nicht die vielen starken und i.d.R. gut gemachten Informationssendungen der SRG-Sender zu einer Monopolisierung dergestalt führen, dass auf Konsumentenseite das Bedürfnis nach zusätzlichen Informationssendungen nicht mehr besteht“⁸⁷. Darum dürfe man in der Analyse des „Service public“ nicht nur vom Status quo ausgehen, sondern müsse sich fragen, „ob und in welcher Grösse es die SRG braucht“⁸⁸.

5.1.3. Admeira: Staatlich genehmigte Wettbewerbsverzerrung

Unter dem Namen „Admeira“ haben SRG, Swisscom und Ringier eine neue **Vermarktungsfirma für ihre Medienangebote** gegründet. Während Ringier als privates Unternehmen solche Kooperationsmodelle eingehen kann, ist die Beteiligung von SRG und Swisscom höchst problematisch. Werbevermarktung gehört weder zum Kernauftrag der Swisscom noch zu den Aufgaben der SRG.

Als Mehrheitsaktionär, Regulator Medien- und Telekommarkt sowie Auftraggeber ist der Bund eng mit der Swisscom verwoben. Die SRG wiederum ist ein staatlich beauftragtes und mit Zwangsabgaben alimentiertes Unternehmen. Damit handelt es sich bei zwei beteiligten Unternehmen um staatlich dominierte bzw. finanzierte Institutionen, die einen vom Staat festgelegten Auftrag zu erfüllen haben. Mit ihrem Joint Venture wiederum dringen sie in Marktbereiche ein, in welchen private Unternehmungen tätig sind.

Die Hintergründe des Zusammenschlusses liegen auf der Hand: Der SRG kommt diese Erweiterung der Geschäftsfelder entgegen. Die Swisscom wiederum verfügt als führendes Unternehmen auf dem Telekom-Markt über 1,4 Millionen Swisscom TV-Kunden, 2 Millionen Internet-Kunden, 2,6 Millionen Telefonie-Kunden und 6,6 Millionen Mobiltelefon-Abonnenten⁸⁹. Dieses Wissen, wer welche Sendungen konsumiert, wer sich wo im Internet bewegt und sich für welche Angebote interessiert, kann über zielgruppenspezifische Werbung kapitalisiert werden. Dies wiederum ist das Ziel der neuen Unternehmung „Admeira“: Sie will über Swisscom-TV zielgruppenspezifische Werbung in der Schweiz einführen.

⁸⁶ Vgl. hierzu auch die Ausführungen von Christian Hoffmann/Stephanie Grubenmann, *Service privé – eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks*, St. Gallen 2015, S. 32 ff.

⁸⁷ Stellungnahme der Wettbewerbskommission zum bundesrätlichen „Service public“-Bericht vom 13. Mai 2016, S. 5.

⁸⁸ a.a.o., S. 6.

⁸⁹ Swisscom, Zwischenbericht Januar-März 2016, S. 1 („Facts & Figures“).

SRG und Swisscom bauen so ihre Marktmacht weiter aus - dank Steuergeldern, die der SRG in Milliardenhöhe zufließen. Private Anbieter werden noch stärker unter Druck gesetzt und von staatlichen Unternehmen konkurrenziert⁹⁰.

Dass die **Wettbewerbskommission** das Joint Venture „Admeira“ **ohne Auflagen genehmigt** hat, wirft verschiedene Fragen auf. Die Beschwichtigung, es entstehe „zwar ein starkes Unternehmen“, man könne aber, „falls das Gemeinschaftsunternehmen in Zukunft in eine marktbeherrschende Stellung gelangt und diese missbraucht“, auch später noch reagieren, tönt wenig glaubwürdig⁹¹. Auch dass die angeführten Argumente – namentlich die Notwendigkeit des Unternehmens aufgrund einer angeblichen Konkurrenzsituation mit Google oder Facebook – kaum kritisch hinterfragt worden sind, spricht nicht für eine unabhängige Arbeit der Wettbewerbskommission.

Die SVP ist der Auffassung, dass der **Zusammenschluss** von SRG, Swisscom und Ringier **nicht hätte genehmigt werden dürfen**. Nachdem Bundesrat und Wettbewerbskommission den Entscheid nun getroffen haben, hat der Bundesrat wenigstens sicherzustellen, dass die Daten aggregiert und anonym verwendet werden, so wie dies die nationalrätliche Medienkommission zu Recht gefordert hat⁹².

Wenn zielgruppenspezifische Werbung (targeted advertising) in der Schweiz erlaubt wird, muss sämtlichen schweizerischen Medienunternehmungen der Zugang zu den aggregierten Kundendaten der Swisscom über eine unabhängige Plattform gewährt werden, damit auch sie Gelegenheit haben, solche Werbung zu schalten.

5.2. Staatliche Lenkung der Märkte

5.2.1. Steuern, Gebühren und Subventionen

Die **staatlichen Geldflüsse im Medienbereich** sind ebenso beachtlich wie befremdlich. In den Anfängen des Rundfunks vor rund 100 Jahren finanzierten sich die (damals nur staatlichen) Radio- und Fernsehsender rein über Gebühren, während die **Werbeerträge** den **Zeitungsverlagen** zustanden. Der SRG gelang es, über ein Abkommen mit den Verlegern die Aufhebung des TV-Werbeverbots zu erlangen. So finanziert sich die SRG heute zu rund 75% über Gebühren und zu 25% über Werbeerträge⁹³.

Die **Radio- und TV-Empfangsgebühren** stiegen von 1987 (CHF 279.60) bis 2014 (CHF 462.40) um über 60% an⁹⁴. Da es sich bei den Empfangsgebühren um **Kausalabgaben** handelte, konnten sich Personen, welche keine Radio- und Fernsehprogramme empfangen, **von der Zahlungspflicht befreien**. Dies soll künftig nicht mehr möglich sein: Die neue **Mediensteuer**, über welche das Schweizer Volk am 14. Juni 2015 abgestimmt hat, soll auch jene Haushalte erfassen, welche kein Empfangsgerät haben. Künftig sollen also **alle bezahlen** – dafür, so der Bundesrat, etwas weniger.

⁹⁰ 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. Diese massiven Wettbewerbsverzerrungen müssen unbedingt vermieden werden.

⁹¹ Medienmitteilung der Wettbewerbskommission vom 16. Dezember 2015.

⁹² Medienmitteilung der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) vom 2. Februar 2016.

⁹³ Eigene Angaben der SRG, zu finden auf <http://www.srgssr.ch/de/srg/finanzen/>

⁹⁴ Obwohl sie immer mehr bezahlen müssen, haben die Gebührenzahler kaum Mitspracherechte. Vgl. hierzu das [Po. 13.3097](#) (Rickli Natalie), SRG-Programme: Mehr Mitwirkungsrechte für Gebührenzahler. Heute beträgt die Höhe der Empfangsgebühren CHF 451.40, nachdem diese nicht mehr der Mehrwertsteuer unterliegen (vgl. Medienmitteilung des Bundesamts für Kommunikation vom 19. Mai 2015).

Verfassungswidrige Mediensteuer

In der schweizerischen Rechtsordnung unterscheidet man zwischen **Steuern** und **Kausalabgaben**. Eine Steuer ist **voraussetzungslos geschuldet** – unabhängig davon, ob der Steuerpflichtige staatliche Leistungen in Anspruch genommen hat. Im Gegensatz dazu versteht man **Kausalabgaben** als Geldleistungen, welche als **Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen** oder besondere Vorteile zu bezahlen sind. Da die Erhebung öffentlicher Abgaben immer einen **Eingriff ins private Eigentum** darstellt, ist für die Erhebung von Steuern immer eine **Verfassungskompetenz**, für die Erhebung von Kausalabgaben eine **gesetzliche Grundlage**, erforderlich.

Die **Erfindung der Mediensteuer** ist ein Beispiel für die problematische Tendenz, dass immer mehr neue Steuern und Abgaben kreiert werden, ohne dass dafür die notwendige gesetzliche oder verfassungsmässige Grundlage vorliegen würde. Diese Entwicklung beunruhigt mittlerweile auch Juristen. Die Politiker sprechen in solchen Fällen meist von „Abgaben sui generis“: Diese Kategorie von Abgaben falle weder ins Kapitel „Kausalabgaben“, noch handle es sich um Steuern.

Ein Bundesrichter hat die Problematik aufgegriffen und kommt zu einem klaren Schluss: „In den genannten Fällen haben die Bundesbehörden eine neue Abgabekategorie neben den Steuern und Kausalabgaben offenkundig allein in der Absicht erfunden, für die neuen Abgaben keine Verfassungsrevision durchführen zu müssen“⁹⁵. So auch bei der Mediensteuer: Volk und Stände sollen umgangen werden, um mehr Geld für die SRG zu generieren. Eine bedenkliche Entwicklung, die es zu stoppen gilt.

Der **Gesamtertrag** aus der Erhebung der Radio- und TV-Empfangsgebühren betrug 2015 rund 1,35 Mia. Franken. Davon fliessen nahezu 92 Prozent an die SRG⁹⁶. Zählt man die 370 Mio. Franken aus der Werbung hinzu, kommt man auf ein Gesamtbudget von rund 1,6 Mrd. Franken.

Aufgrund der **steigenden Gesamterträge** erhöhte sich der **summenmässige Anteil der SRG** an den Gebühreneinnahmen stetig. Dieses Geld wird zunehmend in Bereiche investiert, welche mit dem „Service public“-Auftrag nicht mehr viel zu tun haben. Selbst die Eidgenössische Medienkommission kommt mittlerweile zum Schluss, dass „die SRG zur Erfüllung des geltenden Leistungsauftrages nicht mehr finanzielle Mittel benötigt als sie heute hat“⁹⁷. Die Wettbewerbskommission weist darauf hin, dass „in der Regel privatwirtschaftlich organisierte Unternehmen ab einer gewissen Grösse günstiger produzieren, weswegen die Produktionskosten der SRG als Ausgangspunkt nicht als unumstössliche Kostenbasis verwendet werden sollten“⁹⁸.

Nachdem sich der Bundesrat im Abstimmungskampf zur RTVG-Revision vom Mai 2015 immer auf den Stand der Gebühreneinnahmen von 2011 bezog, ist wichtig, dass der Gesamtertrag nun auf diesem Wert (und nicht auf den voraussichtlich höheren Zahlen von 2018) **plafoniert** wird⁹⁹.

Eine totale Abschaffung der Gebührenfinanzierung fordert derweil die **Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren“** („No-Billag-Initiative“). Die Initiative will die Erhebung von Empfangsgebühren verbieten, ebenso wie die Subventionierung von Radio- und Fernsehstationen. Die Initiative wird voraussichtlich 2017 im Parlament beraten werden.

⁹⁵ Peter Karlen, Zum Erfinden neuer öffentlicher Abgaben, ZBI 1/2014, S. 1 ff.

⁹⁶ 91,5 Prozent der Gebührengelder (1,235 Mrd. Franken) gehen an die SRG. Je 4 Prozent (54 Mio. Franken) fliessen an die Billag (Gebühreninkasso) und private Radio- und Fernsehstationen. 0,3% erhält das Bundesamt für Kommunikation (Bakom) für die Aufsicht, während 0,2% in die Nutzungsforschung und neue Technologien fliessen. Mit der jüngsten Radio- und Fernsehgesetzrevision wurden die Gebührenanteile für private Stationen erhöht: Bislang betrug der Anteil der privaten Stationen 4% des Gesamtertrags. Künftig können bis zu 6% aus dem Gebührentopf an Private ausgeschüttet werden (Art. 40 RTVG).

⁹⁷ Service-public-Medien in der Schweiz, Bericht der Eidgenössischen Medienkommission vom 11. Dezember 2015, S. 31.

⁹⁸ Stellungnahme der Wettbewerbskommission zum bundesrätlichen „Service public“-Bericht vom 13. Mai 2016, S. 9.

⁹⁹ Vgl. die Motion 15.3747 (Maier Thomas, übernommen von Bäumle Martin) vom 19. Juni 2015, welche die entsprechende Plafonierung der Empfangsgebühren fordert.

5.2.2. Leistungsaufträge und Konzessionen

Die Veranstaltung schweizerischer **Radio- oder Fernsehprogramme** unterliegt einer **Melde- bzw. Konzessionspflicht**¹⁰⁰. Zwar unterliegen die Veranstalter privater Radio- oder Fernsehprogramme keinen behördlichen Weisungen¹⁰¹, doch sie können trotzdem zu gewissen Leistungen verpflichtet werden, z.B. einen wesentlichen Anteil der massgebenden Sendezeit schweizerischen und anderen europäischen Werken vorzubehalten¹⁰².

Im Zusammenhang mit der Vergabe von Konzessionen legt der Bundesrat **Versorgungsgebiete** und die Überweisung entsprechender **Gebührenanteile** an konzessionierte Veranstalter fest. Mit diesen Leistungen des Bundes ist auch eine **Programmaufsicht** verbunden¹⁰³.

5.3. Problematische Medienförderung

Auch im Medienbereich nehmen die **staatlichen Förder- und Kontrollmassnahmen** immer mehr zu. Dies, obwohl etliche Vorstösse in diesem Bereich vom Parlament abgelehnt oder abgeschrieben worden sind¹⁰⁴. So profitieren die **Printmedien** nicht nur von einem reduzierten Mehrwertsteuer-Satz von 2,5%¹⁰⁵ und von Vorzugstarifen für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften¹⁰⁶, sondern auch von Werbeeinschränkungen für Radio und Fernsehen, welche die Printmedien stützen sollen¹⁰⁷.

Elektronische Medien wiederum, d.h. Radio und Fernsehen, profitieren ebenfalls vom reduzierten Mehrwertsteuer-Satz sowie von der Erhebung von Zwangsgebühren für die SRG und der damit verbundenen Ausschüttung von Gebührenanteilen an Veranstalter ohne ausreichende Finanzierungsbasis.

Dies erklärt auch, warum sowohl die Verleger als auch die privaten Radio- und TV-Stationen die **RTVG-Revision** vom Sommer 2015 befürworteten: Mit dieser Gesetzesrevision werden **zusätzliche Geldmittel für private Veranstalter** gesprochen. Damit wird, was bedauerlich ist, die Abhängigkeit privater Medien vom Staat weiter erhöht.

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. Mit **staatlichen Leistungen** und gesetzlichen Interventionen lässt sich **nicht mehr Wettbewerb** herstellen – im Gegenteil. Trotzdem verlangen einzelne Politiker immer wieder Massnahmen für eine umfassende staatliche Medienförderung. Die Forderungen nach einer indirekten, aber auch direkten Medienförderung sind nach wie vor nicht vom Tisch.

¹⁰⁰ Art. 3 RTVG.

¹⁰¹ Art. 6 RTVG.

¹⁰² Vgl. Art. 7 RTVG und Art. 5 RTVV.

¹⁰³ Vgl. hierzu (statt vieler) Isabelle Häner/Andreas Lienhard/Pierre Tschannen/Felix Uhlmann/Stefan Vogel, *Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts*, 8. Auflage, Basel 2014, S. 146 ff.

¹⁰⁴ Das Parlament verwarf 1986 einen Presseförderungsartikel. 2005 traten weder National- noch Ständerat auf die Parlamentarische Initiative „Medien und Demokratie“ ein, welche den Bund beauftragt hätte, ein umfassendes Programm zur Medienförderung ins Leben zu rufen. Eine Motion der Staatspolitischen Kommission mit dem Titel „Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien“ (12.3004) wurde zunächst vom Nationalrat angenommen und 2015 definitiv abgeschrieben.

¹⁰⁵ Art. 25 Abs. 2 Ziff. 9 des Bundesgesetzes über die Mehrwertsteuer (MWStG, SR 641.20).

¹⁰⁶ Art. 16 des Postgesetzes (PG, SR 783.0).

¹⁰⁷ Radio und Fernsehen werden in Art. 93 BV sodann explizit zur Rücksichtnahme auf die Stellung und Aufgabe der Presse verpflichtet.

Das Ziel darf nicht sein, den Medien möglichst viel Geld zur Förderung zu überweisen. Ziel muss sein, Rahmenbedingungen zu schaffen, unter welchen der demokratische Meinungs austausch stattfinden kann und unter welchen sich private Medienunternehmen bewegen und gewinnbringend arbeiten können.

5.3.1. Printmedien: Strukturhaltung um jeden Preis?

Die Zustellung von Lokal- und Regionalzeitungen, aber auch von Vereinspublikationen wird im Rahmen der indirekten Medienförderung mit staatlichen Geldern verbilligt. Der Bund gewährt diesbezüglich jährliche 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 werden¹⁰⁸.

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 werden¹⁰⁹.

Die SVP lehnt sowohl die direkte wie auch die indirekte Presseförderung ab.

5.3.2. Elektronische Medien: Zunehmende Staatsabhängigkeit

Seit Juli 2016 sind das revidierte Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) sowie die revidierte Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) in Kraft. Leider wirken auch die jüngsten Revisionen den Wettbewerbsverzerrungen nicht entgegen, sondern verstärken die **finanzielle Abhängigkeit** etlicher privater Medien von **staatlichen Geldern**. Für eine freie Demokratie sind diese Entwicklungen enorm gefährlich.

- Die **Erhöhung der Gebührenanteile** von lokalen und regionalen Radio- und Fernsehsendern von 4 auf 5 Prozent führt zu 13,5 Mio. Franken mehr Subventionen¹¹⁰. Diese Abhängigkeit privater Medien ist gefährlich – zumal eine weitere Erhöhung der Gebührenanteile absehbar ist¹¹¹.
- Neu kann gemäss RTVV der **Eigenfinanzierungsgrad** von komplementären, nicht gewinnorientierten Radios auf **20 Prozent** und von den übrigen Radio- und Fernsehveranstaltern auf **30 Prozent** gesenkt werden¹¹². Diese Zahlen sind bedenklich: Sender, welche 70-80% ihrer Einnahmen aus staatlichen Subventionen generieren, sind **wirtschaftlich nicht überlebensfähig** und damit **abhängig von der öffentlichen Hand**.

Es ist falsch, die Abhängigkeit privater Sender von staatlichen Geldflüssen über das Gebührensplitting immer weiter zu erhöhen.

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.

¹⁰⁸ Vgl. die Listen des Bundesamts für Kommunikation vom 1. Dezember 2015 zur Presseförderung betr. die Titel der Lokal- und Regionalpresse sowie die Titel der Mitgliedschafts- und Stiftungspreise, abrufbar unter <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/post-presse/pressefoerderung.html>

¹⁰⁹ Vgl. hierzu die Ip. 14.4181 (Rickli Natalie) vom 11. Dezember 2014, Unfaire Berechnungsgrundlage der Post bei der Zeitungsdistribution.

¹¹⁰ Medienmitteilung des Bundesamts für Kommunikation vom 25. Mai 2016.

¹¹¹ Vgl. Art. 40 RTVG, welcher eine Erhöhung auf 6 Prozent erlauben würde.

¹¹² Art. 39 RTVV.

Selbst für die **Aus- und Weiterbildung** von nicht journalistisch tätigen Mitarbeitern (Management oder Werbeverkauf) sollen künftig **Gebührengelder** eingesetzt werden. Eine fragwürdige **Zweckentfremdung dieser Zwangsabgaben**¹¹³.

5.3.3. Geplante Förderung von Online-Medien

Neben der staatlichen Unterstützung von Zeitungen, Radio und Fernsehen diskutiert Bundesbern in jüngerer Zeit auch die **Subventionierung von Online-Medien** – dies ungeachtet der Tatsache, dass in diesem Bereich der **Markt gut funktioniert** und für die Konsumenten eine enorme **Vielfalt an Angeboten** bereitsteht.

Die Forderung nach **weiteren staatlichen Geldflüssen** wird auch seitens Regierung und Verwaltung unterstützt. In seiner Antwort auf eine Interpellation¹¹⁴ äussert der Bundesrat die Auffassung, dass **Art. 93 BV** die Förderung von Online-Medien erlaubt: Dieser Artikel ermögliche auch die Förderung von "anderen Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen". Dazu zählen auch die Online-Medien. Der Gesetzgeber müsste allerdings die „förderungswürdigen Kategorien von Online-Medien“ umreissen und die Finanzierung regeln, „falls diese Angebote durch den Markt nicht in gewünschtem Masse bereitgestellt werden können“¹¹⁵.

Ungeachtet des letzten Satzes und gestützt auf die lapidare Feststellung, dass „eine grosse Innovationsstärke“ notwendig sei, um „in einem zunehmend globalisierten Medienmarkt“ erfolgreich arbeiten zu können, schlägt die **Eidgenössische Medienkommission** eine **Anschubfinanzierung für innovative Projekte** wie z.B. Online-Plattformen vor¹¹⁶. Dieser Denkansatz wurde von **sozialdemokratischer Seite** her dankbar aufgenommen. Derzeit ist eine Parlamentarische Initiative hängig, welche fordert, dass eine „Förderung journalistischer Medien auch im Online-Bereich möglich wird“¹¹⁷.

Die Initiantin ortet, so die Begründung ihres Vorstosses, einen „Mangel an Medienvielfalt“. Wo „zivilgesellschaftlich-unternehmerische Initiativen“ entstehen, um „diesem Mangel mit journalistischen Online-Medien zu begegnen“, soll der Staat eine öffentliche Förderung ermöglichen, welche zur „längerfristigen Existenz dieser Plattformen“ beitragen kann. Aus Sicht der SVP sind diese Bestrebungen – aber auch die weitergehende Regelung des Online-Bereichs – klar abzulehnen.

Wo der Markt spielt und eine Vielfalt an Angeboten bereitsteht, sind staatliche Interventionen kontraproduktiv und darum zu unterlassen.

¹¹³ Art. 83 RTVV; vgl. Erläuternder Bericht des Bundesamts für Kommunikation zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) vom 25. August 2015, S. 16.

¹¹⁴ Antwort des Bundesrates vom 12. August 2015 auf die Ip. 15.3616 (Graf-Litscher Edith), Direkte Förderung journalistischer Online-Medien.

¹¹⁵ a.a.O.

¹¹⁶ EMEK-Bericht S. 19. Die HSG-Studie zum Service privé zeigt dagegen auf, dass die „heute äusserst schwach ausgeprägte Innovationskraft“ der Schweizer Rundfunkprogramme auf den „weitgehenden Mangel an Vielfalt und Wettbewerb“ auf allen Angebotsebenen zurückzuführen ist (Christian P. Hoffmann /Stephanie Grubenmann, Service privé – eine Analyse der Angebote des privaten Rundfunks, St. Gallen 2015, S. 60).

¹¹⁷ Parl.Iv. 15.497 (Edith Graf-Litscher) vom 16. Dezember 2015, Förderung journalistischer Medien im Online-Bereich.

5.4. Werbefreiheit und Werbeverbote

Unsere Marktwirtschaft kann ohne Werbung nicht funktionieren. Erst mit der **Bewerbung von Produkten und Dienstleistungen** wird es für die Kunden möglich, die **Qualität der einzelnen Angebote einzuschätzen**, und für den Anbieter, sich von seiner Konkurrenz zu unterscheiden. Darum stehen Werbeverbote letztlich in Widerspruch zur verfassungsrechtlich garantierten **Wirtschaftsfreiheit** und zu den liberalen Grundsätzen unserer Rechtsordnung.

Die Werbefreiheit ist jedoch nicht nur durch die Wirtschaftsfreiheit erfasst, sondern ist teilweise – als **kommerzielle Kommunikation** – auch den Kommunikationsgrundrechten zuzuordnen. Sie ist quasi das **ökonomische Gegenstück** zur **Meinungsäußerungsfreiheit** im politischen Bereich.

In einem Grundsatzpapier führte die überparteiliche Vereinigung „Aktion Medienfreiheit“ aus:

„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“¹¹⁸.

Während das RTVG Verbote für **politische und religiöse Werbung** enthält¹¹⁹, bestehen derzeit Werbe- und Sponsoringverbote in den Bereichen **Alkohol, Tabak** sowie bezüglich (rezeptpflichtiger) **Medikamente**¹²⁰. Im Rahmen des neuen Tabakproduktegesetzes plante der Bundesrat weitere Einschränkungen bezüglich Werbung und Sponsoring. Dieses Gesetz wurde glücklicherweise an den Bundesrat zurückgewiesen¹²¹.

6. Künftige Herausforderungen

6.1. Netzfreiheit

Im Fernmelderecht steht derzeit vor allem der Begriff der Netzneutralität bzw. Netzfreiheit im Zentrum der Diskussionen – dies auch im Hinblick auf die bevorstehende Revision des Fernmeldegesetzes (FMG) im Jahr 2017. Der Grundsatz der Netzneutralität bedeutet, dass **sämtlicher Datenverkehr** auf dem Internet **gleichbehandelt** wird. Das heisst: Provider wie Swisscom etc. dürfen **keine bestimmten Internetangebote bevorzugen**, sondern müssen sich „neutral“ verhalten.

¹¹⁸ Aktion Medienfreiheit, Service public – Spannungsfeld zwischen staatlicher Intervention, Freiheit und Wettbewerb, S. 13.

¹¹⁹ Art. 10 RTVG.

¹²⁰ Vgl. Art. 42b AlkG, Art. 10 RTVG sowie Art. 60 LMB i.V.m. Art. 17f. TabV.

¹²¹ Das Bundesgesetz über Tabakprodukte (15.075) wurde am 14. Juni 2016 vom Ständerat mit 28:15 Stimmen an den Bundesrat zurückgewiesen.

Der **diskriminierungsfreie Zugang** bei der **Nutzung von Datennetzen** muss gewährleistet sein. Kritiker befürchten, dass Unternehmen gewisse Internetdienstanbieter bezahlen, um eine Priorisierung ihrer Inhalte zu erreichen, oder Internetdienstanbieter von Unternehmen eine Vergütung verlangen, damit sie priorisiert bzw. nicht diskriminiert werden. Eine solche Priorisierung und die daraus resultierende Zugangsbeschränkung oder Verlangsamung anderer Inhalte widerspricht dem Grundsatz der Netzneutralität. In diesem Zusammenhang ist zu beachten, dass Internetdienstanbieter vermehrt auch eigene Inhalte anbieten.

Besser als der Begriff Netzneutralität bringt der Begriff **Netzfreiheit** zum Ausdruck, dass die verschiedenen Anbieter im Internet frei sein sollen, ihre Produkte anbieten zu können. Gleichzeitig sollen die User frei sein in der Entscheidung, welche Angebote sie konsumieren wollen. Dieses Thema tangiert damit auch die **Wirtschafts- und die Medienfreiheit**.

Der Nationalrat hat im Juni 2014 eine Motion überwiesen, welche die Netzneutralität im Fernmeldegesetz verankern wollte¹²². Da die Kleine Kammer das Anliegen im März 2015 verwarf, ist es vorerst vom Tisch. Die Frage aber, ob eine Branchenlösung oder eine **gesetzliche Grundlage** zur Sicherung der Netzfreiheit besser ist, wird im Zusammenhang mit der Teilrevision des FMG diskutiert werden.

Der Bundesrat führte vom 11. Dezember 2015 bis zum 31. März 2016 eine Vernehmlassung zu dieser Teilrevision durch. Bis Ende 2016 soll eine Botschaft zuhanden des Parlaments vorliegen¹²³.

Der Bundesrat will bezüglich Netzneutralität **vorerst keine weitergehenden Regelungen** schaffen: „Zur Schaffung von Transparenz sollen die Anbieterinnen gegenüber ihren bestehenden und potenziellen Kundinnen und Kunden sowie der Behörde Rechenschaft darüber ablegen müssen, wenn sie im Zusammenhang mit dem fernmeldetechnischen Transport Unterschiede machen“¹²⁴.

Tatsächlich stellt sich bei einer gesetzlichen Regelung die Frage, ob und wie die **Einhaltung der Netzfreiheit staatlich kontrolliert** werden kann. Es ist für die Nutzer und kleineren Unternehmen **schwierig**, den grossen Anbietern bezüglich Netzneutralität **Verletzungen nachzuweisen**, also das absichtliche „Bremsen“ fremder oder „Beschleunigen“ eigener Dienstleistungen. Bis heute fehlen stichhaltige Belege für wiederholte Verletzungen.

Kleinere Anbieter empfinden es als Ungerechtigkeit, dass bestimmte Provider bestimmte Anbieter von Dienstleistungen bevorzugen. Allerdings muss hier die **Wirtschaftsfreiheit** der einzelnen Anbieter beachtet werden. **Kooperationsmodelle** müssen auch im Internet möglich sein. Vor diesem Hintergrund ist klar: **Die Gewährleistung der Netzfreiheit ist wichtig, aber nicht einfach – und wahrscheinlich auch wegen der technologischen Entwicklung nicht absolut und umfassend möglich.**

¹²² Mo. [12.4212](#) (Glättli Balthasar) vom 14. Dezember 2012, Gesetzliche Festschreibung der Netzneutralität. Der Nationalrat nahm diesen Vorstoss mit 111: 61 Stimmen (bei 18 Enthaltungen) an.

¹²³ Damit ist davon auszugehen, dass die zuständigen Kommissionen (KVF) des National- und Ständerats die FMP-Revision im ersten Halbjahr 2017 behandeln können.

¹²⁴ Erläuterungsbericht des Eidgenössischen Departements für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zur Änderung des Fernmeldegesetzes vom 11. Dezember 2015, S. 24.

Die Internetorganisation „Digitale Gesellschaft“ begründet die Regulierung von Netzneutralität wie folgt:

„Die Netzneutralität bedarf einer Regulierung, weil sie die Innovationskraft der Internetbranche schützt und den Marktzugang der für den Wirtschaftsstandort wichtigen KMU offenhält, was insbesondere für die Schweizer Internetwirtschaft von grosser Bedeutung ist. Netzneutralität ist aber nicht nur im Interesse des Internet-Sektors: Jedes Unternehmen, das sein Geschäft künftig auf dem Internet aufbauen wird (wie Banken, Warenhäuser, Musikindustrie, Medien) hat ein Interesse an Netzneutralität. Und nicht zuletzt sorgt Netzneutralität dafür, dass Konsumenten in der Schweiz weiterhin transparentes „Internet“ erhalten, wenn sie ein Internet-Abonnement bei ihrer Anbieterin abschliessen“¹²⁵.

Im November 2014 haben die grossen Schweizer Internet-Zugangsanbieter die erste Version ihres Code of Conduct vorgestellt. Am 17. März 2016 haben sie ihre Verhaltensrichtlinien bekräftigt¹²⁶: Zwar bekennen sich asut, SuisseDigital, Salt, Sunrise, Swisscom und UPC zu einem **offenen Internet** und halten fest, dass **keine Internetdienste und -anwendungen gesperrt oder behindert** werden. Allerdings lassen sie sich Optionen in Form von „Verkehrsmanagementmassnahmen“ offen, wonach gewisse Einschränkungen möglich sind.

Positiv zu vermerken ist, dass genannte Anbieter eine **Schlichtungsstelle** errichtet haben. Wenn immer möglich, soll der Markt Lösungen finden und nicht der Staat. Wie oben begründet, kann der Entscheid, ob diese Frage gesetzlich geregelt werden soll, erst nach einer Anhörung der betroffenen Kreise in den zuständigen Kommissionen des Parlaments gefällt werden.

Die SVP setzt sich für die Netzneutralität und damit für ein freies Internet ein. Wer einen Internet-Anschluss abonniert, erhält eine „Datengeschwindigkeit“ im Rahmen der abonnierten Dienstleistung. Bevorzugungen oder Benachteiligungen der von diesem Internet-Zugang aus genutzten Inhalte soll es nicht geben (mit Ausnahme allfälliger Restriktionen bei illegalen Inhalten).

6.2. Signalintegralität

Unter Signalintegralität versteht man die Verpflichtung der Provider wie UPC, Swisscom etc., die Fernsehprogramme **zeitgleich, vollständig und unverändert weiterzuverbreiten**. Es geht also um den **Schutz des Sendesignals** – und damit auch um urheberrechtliche Fragen. Die Signalintegralität ist für nicht gebührenfinanzierte Fernsehsender von kapitaler Bedeutung.

Da die **Provider** nicht mehr nur Programme weiterverbreiten, sondern zunehmend auch **eigene Inhalte** anbieten, entstehen **neue Konkurrenzsituationen** mit den klassischen Fernsehsendern. Es besteht die Möglichkeit, dass der Inhalt der Sender nicht mehr umfassend verbreitet wird, sondern die **Werbung durch neue, eigene Werbung ersetzt** wird, um so **zusätzliche Gewinne** zu erwirtschaften. Im spezifischen Fall von Swisscom ist beispielsweise zu befürchten, dass via die eigene Werbeallianz Admeira und der exklusiven Zusammenarbeit mit SRG und Ringier die Werbeblöcke der anderen Sender überblendet und neu kapitalisiert werden.

¹²⁵ Vernehmlassungsantwort der Organisation „Digitale Gesellschaft“ vom 4. März 2016, abrufbar unter: <https://www.digitale-gesellschaft.ch/2016/04/04/vernehmlassungsantwort-fernmeldegesetz-netzneutralitaet-zugang-zur-glasfaser-auskunftsrecht-netzsperrn/>.

¹²⁶ Dieselben sind unter folgendem Link abrufbar: <https://www.swisscom.ch/content/dam/swisscom/de/about/unternehmen/netz/documents/verhaltenskodex-netzneutralitaet.pdf.res/verhaltenskodex-netzneutralitaet.pdf>.

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die **Urheberrechte besser geschützt** werden können: Ein Sender, der ein Programm zusammenstellt, hat das Recht, dass nicht einzelne Bestandteile dieses Programms entfernt oder durch andere Bestandteile ersetzt werden. Das **schweizerische Recht** erlaubt Telekommunikationsunternehmen, die TV-Signale **ohne Zustimmung der Sender** weiterzuverbreiten. Im **europäischen und amerikanischen Recht** ist dies anders geregelt: Die **Schaffung zusätzlicher Geschäftsmodelle** zu Lasten der betroffenen Sender ist ohne deren Zustimmung in anderen Rechtsordnungen **verboten**.

Das **alte RTVG** enthielt eine **explizite Definition der Signalintegralität**: „Weiterverbreitung ist das zeitgleiche, vollständige und unveränderte Übernehmen und Verbreiten von Programmen, welche von in- oder ausländischen Veranstaltern zum unmittelbaren Empfang durch die Allgemeinheit drahtlos ausgestrahlt werden“¹²⁷. Das neue RTVG spricht nicht mehr von Signalintegralität.

Die Wahrung der Signalintegralität war im alten Recht eine Pflicht, die den Weiterverbreiter (d.h. den Kabelnetzbetreiber) traf. Mit dem neuen RTVG wurde 2006 die Unterscheidung zwischen Verbreitung und Weiterverbreitung aufgehoben. Der Bundesrat begründete diesen Systemwechsel wie folgt: „Im Gegensatz zum geltenden RTVG unterscheidet der Entwurf nicht mehr zwischen Verbreitung und Weiterverbreitung. Die bisherigen Erfahrungen haben gezeigt, dass unterschiedliche Regeln für den Verbreitungs- bzw. Weiterverbreitungsbereich oft zu unbefriedigenden Ergebnissen führen und Differenzierungen vornehmen, die letztlich nicht sachgerecht sind. Unverändert bleibt diese Unterscheidung dagegen auf internationalrechtlicher Ebene - etwa im Bereich des EÜGF -, wo sie namentlich zur Definition des Sendestaates notwendig ist“¹²⁸.

Nach geltendem Recht¹²⁹ können die Programmveranstalter ihre Programme gestützt auf die Bestimmungen des Fernmelderechts selber verbreiten oder eine Fernmeldediensteanbieterin beauftragen, die Programme zu verbreiten. Diese Verbreitung wiederum hat „zeitverzugslos, unverändert und vollständig“ zu erfolgen¹³⁰. Die heutige Regelung unterscheidet sich damit vom alten Recht dadurch, dass die **Signalintegralität nicht mehr umfassend** gilt, sondern nur noch **zugangsberechtigte Programme** betrifft¹³¹. **Andere Programmveranstalter** müssen **spezielle Vereinbarungen** mit dem Verbreiter treffen.

Diese Problematik wurde erst kürzlich von der Interessengemeinschaft Radio und Fernsehen (IRF) aufgegriffen, der in- und ausländische Fernsehveranstalter, darunter auch die SRG, die schweizerischen privaten Sender und der Verband Telesuisse, angehören. Die IRF weist darauf hin, dass die Möglichkeit, bei zeitversetztem Fernsehen die Werbung zu überspulen, zu grossen Ertragsausfällen im Werbebereich führt und das Überleben v.a. werbefinanzierter Sender in Frage stellt¹³².

Wirtschaftsfreiheit und Urheberrecht gebieten, dass alle in der Schweiz empfangbaren Fernsehprogramme zeitgleich, vollständig und unverändert weiterverbreitet werden müssen. Die entsprechenden gesetzlichen Regelungen sind vorzunehmen.

¹²⁷ Art. 2 Abs. 3 aRTVG.

¹²⁸ Botschaft des Bundesrats zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 18. Dezember 2002 (BBl 2003 1569, S. 1630).

¹²⁹ Vgl. Art. 55 RTVG.

¹³⁰ Art. 45 Abs. 1 RTVV.

¹³¹ Zugangsberechtigte Programme sind die Programme der SRG sowie die Programme der Programmveranstalter, die über eine Konzession mit Leistungsauftrag verfügen (Art. 53 RTVG).

¹³² Medienmitteilung der IRF vom 22. August 2016: "TV-Verbreiter bedrohen die Existenz der Schweizer TV-Sender".

6.3. Datenschutz

Von Politik über Kultur bis hin zu Gesundheit, Ferien, Freizeit, Sport, Mode etc.: Der Konsument hat heute dank des Internets Zugang zu **Informationen für alle Lebenslagen**.

Suchmaschinen wie Google ermöglichen, dass man schnell und treffsicher passende Angebote findet. Der Computer oder das Mobiltelefon des jeweiligen Konsumenten hinterlassen jeweils „**Cookies**“ auf den entsprechenden Websites. Diese können den Usern dank sog. Trackingmöglichkeiten die gewünschten Informationen aus der betreffenden Region anzeigen, verbunden mit zur jeweiligen Suche passenden Werbeangeboten.

Auf den jeweiligen Internetseiten sind entsprechende AGB bzw. Richtlinien abrufbar – welche die Mehrheit der Konsumenten allerdings kaum liest. Damit wird stillschweigend akzeptiert, dass die entsprechenden Websites die **erhaltenen Computerdaten verwenden** dürfen. Via Browser (Internet Explorer usw.) bestünde allerdings die Möglichkeit, diese Trackingmöglichkeiten auszuschalten.

In der **EU** wird die Datenschutz-Thematik seit langem diskutiert. Insbesondere wird hinterfragt, ob es eine **Opt-in-Regelung** braucht, also ob der User bei seinem ersten Besuch auf einer Website seine Zustimmung geben muss, dass seine Daten verwendet werden dürfen.

Die SVP ist der Meinung, dass eine **Opt-out-Regelung**, wie sie das schweizerische **Fernmeldegesetz** vorsieht¹³³, genügt. Der User hat so die Möglichkeit, sich abzumelden.

Opt-out: Cookie-Regelung in der Schweiz

Die schweizerische „Cookie-Regelung“ ist seit dem 1. April 2007 in Kraft und findet sich in Art. 45 lit. b des Fernmeldegesetzes. Demnach ist das „Bearbeiten von Daten auf fremden Geräten durch fernmeldetechnische Übertragung“ nur erlaubt, wenn die Benutzer „über die Bearbeitung und ihren Zweck informiert und darauf hingewiesen werden, dass sie die Bearbeitung ablehnen können“. Ein Verstoß gegen diese Bestimmung kann mit einer Busse bis zu 5'000 Franken bestraft werden¹³⁴.

Wer in der Schweiz eine Website betreibt, muss seine Nutzer **über verwendete Cookies informieren** und dabei auch den **Zweck** nennen. „Ausserdem muss erklärt werden, wie Cookies abgelehnt, d.h. im Browser deaktiviert werden können. Im Gegensatz zur EU folgt die Schweiz damit dem Opt-out-Prinzip. Eine ausdrückliche Einwilligung ist gemäss Datenschutzgesetz nur notwendig, wenn mit den Cookies besonders schützenswerte Personendaten oder Persönlichkeitsprofile bearbeitet werden“¹³⁵.

Die angesprochene Regelung enthält **keine Formvorschriften**: „So genügt in der Regel ein entsprechender Hinweis in der Datenschutzerklärung, wie sie auf vielen Websites in der Fusszeile von einzelnen Seiten verlinkt ist. In Bezug auf das Deaktivieren von Cookies sind kurze Anleitungen für die gängigen Browser nutzerfreundlich, durch die schweizerische Cookie-Regelung aber nicht zwingend vorgeschrieben. Manche Websites weisen darauf hin, dass ohne Cookies allenfalls nicht mehr alle Funktionen genutzt werden können“¹³⁶.

Auch das Joint Venture „Admeira“ beabsichtigt, mittels Verwendung der umfassenden Kundendaten der Swisscom zielgruppenspezifische Werbung anzubieten. In diesem Zusammenhang muss der Bundesrat sicherstellen, dass alle schweizerischen Medienunternehmen der Zugang zu den aggregierten Kundendaten der Swisscom über eine unabhängige Plattform gewährt wird, wie dies die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats an ihrer Sitzung vom 2. Februar 2016 empfohlen hat¹³⁷.

¹³³ Art. 45c lit. c FMG.

¹³⁴ Art. 53 FMG.

¹³⁵ Vgl. hierzu Martin Steiger, Opt-in, Opt-out: Rechtskonforme Cookies auf Websites in der Schweiz, Artikel vom 10. September 2014, abrufbar unter <https://www.cyon.ch/blog/Opt-in,-Opt-out:-Rechtskonforme-Cookies-auf-Websites-in-der-Schweiz>.

¹³⁶ a.a.O.

¹³⁷ Vgl. die [Medienmitteilung der KVF-N](#) vom 2. Februar 2016.

6.4. Urheberrecht

Der Bundesrat will das **Urheberrecht modernisieren**. Dazu hat er am 11. Dezember 2015 einen entsprechenden Gesetzesentwurf in die Vernehmlassung geschickt. Mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision will die Landesregierung die **Internet-Piraterie besser bekämpfen**, ohne jedoch die Nutzer solcher Angebote zu kriminalisieren. Zudem sollen die einzelnen gesetzlichen Bestimmungen an die **neusten technologischen Entwicklungen** angepasst werden.

Die Vernehmlassung löste ein überraschendes Echo aus, indem bis zum 31. März 2016 über **1'300 Vernehmlassungsantworten** eingegangen sind¹³⁸. Die Stossrichtungen dieser Stellungnahmen gehen teilweise stark auseinander. Entsprechend wird die Auswertung derselben einige Zeit in Anspruch nehmen, und es ist nicht damit zu rechnen, dass der Bundesrat seine Botschaft zuhanden des Parlaments vor 2017 verabschieden wird.

In medienpolitischem Zusammenhang sind **Fragen zum Urheberrecht** derzeit vor allem für die **Fernseher** relevant. Einerseits wegen der für die Sender wichtigen Gewährleistung der Signalintegralität (s.o.), andererseits auch wegen der Möglichkeit, frei empfangbare Programme in der Schweiz auch ohne Vereinbarung mit dem Sender (weiter) zu verbreiten. Sodann dürfen diese Programme von den Weiterverbreitern aufgezeichnet und den Konsumenten bis 7 Tage zurück zum Abruf angeboten werden. Dabei darf Werbung übersprungen werden, und der Weiterverbreiter entscheidet, ob er signalbegleitende Programmelemente mitverbreitet oder nicht¹³⁹.

Die entsprechenden Urheberrechte erwirbt der Veranstalter von den Verwertungsgesellschaften. Das bedeutet, dass ein nicht zugangsberechtigtes Programm vom Verbreiter ohne Schutz und ohne Einflussmöglichkeiten des Veranstalters genutzt werden darf. Diese schweizerische Regelung ist weltweit nahezu einmalig. In den anderen Ländern verhandeln die Sender mit den Providern über die Verbreitung und über die Bedingungen für zeitversetztes Fernsehen.

Dieser Punkt wurde in der URG-Revision **nicht zur Überarbeitung** vorgeschlagen. Den diesbezüglichen Fragen ist im Rahmen der politischen Debatte aber höchste Aufmerksamkeit zu schenken: Sind die **Urheberrechte** für die Sender nicht mehr gewährleistet, wird deren **finanzielle Grundlage** und damit die **Medienvielfalt** an sich **in Frage gestellt**: Werbekunden werden nicht für Werbung bezahlen, die von den Konsumenten nicht gesehen wird. Genau dies trifft aber ein, wenn Telekommunikationsunternehmen TV-Signale ohne Zustimmung der Sender verändern und mit dem Einfügen eigener Werbung zu kapitalisieren versuchen resp. eigene Angebote anbieten, bei welchen die Werbung der TV-Sender übersprungen werden kann.

¹³⁸ Die Vernehmlassungsantwort der Schweizerischen Volkspartei ist unter folgendem Link abrufbar: <http://www.svp.ch/positionen/vernehmlassungen/zwei-abkommen-der-weltorganisation-fuer-geistiges-eigentum-und-aenderungen-des-urheberrechtsgesetzes/>.

¹³⁹ Vgl. hierzu Fussnote 132.

7. Forderungen der SVP

1) „Service public“ sind Leistungen, welche zwingend erbracht werden müssen und welche Private nicht anbieten können oder anbieten wollen.

Jede Bereitstellung einer staatlichen Grundversorgung ist ein Eingriff in den privaten Markt und die persönliche bzw. unternehmerische Freiheit. Darum ist in diesem Zusammenhang die Beachtung des Subsidiaritätsprinzips wichtig. Der Entscheid, wo und in welchem Umfang „Service public“-Leistungen durch die öffentliche Hand angeboten werden sollen, ist ein politischer Entscheid. Staatliche Interventionen sind nie unabhängig und führen zu Wettbewerbsverzerrungen.

2) Der „Service public“-Auftrag muss gesetzlich definiert werden.

Der Grundversorgungsauftrag ist genau zu umreissen. Er soll sich auf elementare Leistungen in den Bereichen Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung konzentrieren. Öffentlich-finanzierte Programmangebote sind strikt auf den „Service public“-Auftrag auszurichten: Angebote der SRG, welche auch von privaten Anbietern bereitgestellt werden bzw. werden könnten, sind zu streichen. Ebenso wie die Komplementärradios, sind auch die Spartensender der SRG einzustellen; die dritten Kanäle sind zu privatisieren. Die dritten Fernsehkanäle von SRF in der Deutschschweiz und der Suisse Romande sind einzustellen.

3) Das Internet soll privaten Anbietern überlassen werden.

Die Forderung des Bundesrats, auch im Internet künftig „Service public“-Angebote bereitzustellen zu wollen, ist abzulehnen. Im Internet herrscht eine immense Vielfalt an Angeboten und der Markt funktioniert. Auch die vom Bundesrat erwogene mittelfristige Aufhebung des Online-Werbeverbots für die SRG ist falsch, ebenso wie die SRG-Strategie einer weiteren Expansion im Online-Bereich: Die Website der SRG ist auf eine Audiothek und Videothek zu beschränken.

4) Auf Medienförderung ist zu verzichten.

Medienvielfalt ist nicht dadurch gefährdet, dass der Staat zu wenig macht, sondern dadurch, dass der Staat zu viel macht. In der heutigen Situation mit dem raschen technologischen Wandel und einer Vielzahl neuer Möglichkeiten, sich zu informieren und Meinungen zu verbreiten, muss das Hauptziel der Abbau staatlicher Interventionen sein – und sicher nicht der Ausbau staatlicher Aktivitäten.

5) Die Gebühren, bzw. die Mediensteuer ist zu halbieren.

Eine genaue Definition des „Service public“-Auftrags und die entsprechende Beschränkung der SRG-Aktivitäten auf diese Bereiche wird erlauben, die Höhe der Empfangsgebühren bzw. der Mediensteuer auf rund CHF 200.- pro Jahr festzusetzen.

6) Die Höhe der Mediensteuer ist vom Parlament zu genehmigen.

Da es sich bei der Mediensteuer um eine Zwangsabgabe handelt, für welche die verfassungsmässige Kompetenz fehlt, ist zumindest ein parlamentarischer Entscheid zur Genehmigung der Höhe dieser Steuer geboten.

7) Die Mitspracherechte der Gebührenzahler sind zu stärken.

Wenn die Gebührenzahler schon für ein Programm bezahlen müssen, sollen sie auch mitreden können, und zwar kostenlos. Den Gebührenzahlern ist ein unkomplizierter Zugang zu einer Stelle zu gewähren, die sich ihrer Anliegen annimmt.

8) Das Parlament muss bei der Erteilung der SRG-Konzession mitreden können.

Die Aktivitäten der SRG eröffnen Spannungsfelder mit den Grundsätzen der Medien- und der Wirtschaftsfreiheit und führen zu einer Verzerrung des Wettbewerbs. Aus diesem Grund ist es von zentraler Bedeutung, dass das Parlament bei der Erteilung der SRG-Konzession mitentscheiden kann.

9) Die Schaffung eines Mediengesetzes – und damit die Regulierung des Online-Bereichs – ist abzulehnen.

Im Medienbereich ist angesichts der technologischen Veränderungen eine Deregulierung und die Schaffung liberaler Rahmenbedingungen geboten. Die Regulierung des Online-Bereichs und die Integration desselben in die staatliche „Service public“-Politik ist ordnungspolitisch falsch und darum abzulehnen.

10) Die Aufsichtskompetenzen sind neu zu regeln.

Die Aufsichtskompetenzen sind entweder dem Parlament oder einer unabhängigen Instanz zu übertragen. Der „Service public“-Auftrag ist ein politischer Auftrag, welcher über Steuern finanziert wird. Dies erfordert eine unabhängige Kontrolle.

11) Zielgruppenspezifische Werbung darf erst erlaubt werden, wenn eine Marktlösung gefunden worden ist.

Wenn zielgruppenspezifische Werbung (targeted advertising) in der Schweiz erlaubt wird, muss sämtlichen schweizerischen Medienunternehmen der Zugang zu den aggregierten Kundendaten der Swisscom über eine unabhängige Plattform gewährt werden, damit auch sie Gelegenheit haben, solche Werbung zu schalten.

12) Mittelfristig ist die Medienpolitik auf ein duales Modell auszurichten.

Seit vielen Jahren kämpft die SVP für ein duales System im Medienbereich (Gebühren für die öffentlich-rechtlichen Sender, Werbung für die Privaten). So können sich die öffentlich-rechtlichen Sender voll auf ihren „Service public“-Auftrag konzentrieren, während die privaten Anbieter sich im Markt bewähren und privat refinanzieren können.