



22.407 und 22.417

**Parlamentarische Initiativen
Verteilung der Radio- und Fernsehgebühr und
Fördermassnahmen zugunsten der elektronischen Medien
Vorentwurf und Erläuternder Bericht der Kommission für Verkehr
und Fernmeldewesen des Ständerates**

vom 21. Juni 2024

Übersicht

Mit dieser Vorlage schlägt die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) rasch umsetzbare Massnahmen zur Medienförderung vor. Damit sollen attraktive Rahmenbedingungen für ein vielfältiges, gleichwertiges Medienangebot in allen Regionen geschaffen werden.

Ausgangslage

Unabhängige, vielfältige Medien erfüllen eine wichtige demokratiepolitische Funktion. Die wirtschaftliche Situation der Medien verschlechtert sich aber zunehmend: Die Werbeeinnahmen gehen stetig zurück, was die Medienorganisationen zu immer weiteren Sparmassnahmen zwingt. Diese Entwicklung trifft nicht nur die Medien selbst, sondern auch die vorgelagerten Institutionen, die den Medien Dienstleistungen anbieten. Denn es werden nicht nur interne Kosten reduziert, sondern auch Ausgaben für die Aus- und Weiterbildung, Abonnemente bei der Nachrichtenagentur oder Beiträge an Selbstregulierungsorganisationen.

Inhalt der Vorlage

Mit diesem Vorentwurf wird das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen geändert: Die Abgabenanteile für die lokal-regionalen Radio- und Fernsehveranstalter sollen erhöht werden können; heute wird der vom Gesetz vorgegebene Spielraum (4-6 % des Abgabenertrags für Radio und Fernsehen) bereits ausgeschöpft und soll auf 6-8% erhöht werden. Zudem sollen die bestehenden allgemeinen Massnahmen zur Medienförderung ausgebaut werden. Namentlich handelt es sich um die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsinstitutionen, Nachrichtenagenturen und Selbstregulierungsorganisationen. Diese Massnahmen sollen der Qualität der schweizerischen Medien dienen. Der ganze Mediensektor soll profitieren, unabhängig vom Geschäftsmodell. Die Finanzierung erfolgt über die Abgabe für Radio und Fernsehen.

Bericht

1 Entstehungsgeschichte

Die von Ständerat Philippe Bauer (FDP.Die Liberalen, NE) am 28. Februar 2022 eingereichte parlamentarische Initiative 22.407 («Verteilung der Radio- und Fernsehgebühren») fordert, die Abgabenanteile für Veranstalter lokaler Radio- und regionaler Fernsehprogramme zu erhöhen.

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) prüfte die Initiative an ihrer Sitzung vom 4. April 2023 und beschloss einstimmig, dieser Folge zu geben. Die Schwesterkommission des Nationalrates (KVF-N) stimmte diesem Beschluss an ihrer Sitzung vom 5. September 2023 mit 13 zu 6 Stimmen bei 3 Enthaltungen zu.

Ständerätin Isabelle Chassot (Die Mitte, FR) reichte am 17. März 2022 die parlamentarische Initiative 22.417 («Fördermassnahmen zugunsten der elektronischen Medien») ein. Diese hat die Stärkung der Medienvielfalt zum Ziel, was durch Fördermassnahmen erreicht werden soll, die allen elektronischen Medien zugutekommen.

Die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) prüfte die Initiative an ihrer Sitzung vom 4. April 2023 und beschloss mit 8 zu 5 Stimmen, dieser Folge zu geben. Die Schwesterkommission des Nationalrates (KVF-N) stimmte diesem Beschluss an ihrer Sitzung vom 5. September 2023 mit 13 zu 9 Stimmen zu.

In den Begründungen der Initiativen wird betont, dass die Anliegen unbestrittene Teile des Massnahmenpakets zugunsten der Medien gewesen seien, das in der Volksabstimmung vom 13. Februar 2022 abgelehnt (45.42 % Ja-Stimmen) wurde.

Am 16. Januar 2024 hat die KVF-S die Eckwerte zur Ausarbeitung eines Berichts- und Erlassentwurfs zu den beiden parlamentarischen Initiativen festgesetzt und der Verwaltung den Auftrag erteilt, diese Entwürfe entsprechend auszuarbeiten.

Die KVF-S hat an ihren Sitzungen vom 11. April und vom 21. Juni 2024 den von der Verwaltung erarbeiteten Vorentwurf für einen Erlass beraten. Sie ist mit 10 zu 1 Stimme und 1 Enthaltung auf den Vorentwurf eingetreten. Die Kommission hat ausserdem einen Antrag mit 7 zu 2 Stimmen bei 3 Enthaltungen abgelehnt, welcher gefordert hat, die Behandlung des Geschäftes zu sistieren und gemeinsam mit der Botschaft zur Volksinitiative «200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)» und dem allfälligen indirekten Gegenentwurf zu behandeln. In der Gesamtabstimmung hat sie dem Vorentwurf mit 10 zu 2 Stimmen zugestimmt. Anschliessend hat die KVF-S die Durchführung einer Vernehmlassung beschlossen.

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe b des Vernehmlassungsgesetzes (VIG, SR 172.061) ist bei der Vorbereitung von Gesetzesvorlagen im Sinne von Artikel 164 Absatz 1 der Bundesverfassung ein Vernehmlassungsverfahren durchzuführen. Mit dem Erlass werden Medienfördermassnahmen ausgebaut oder neu eingeführt, mit erheblichen finanziellen Auswirkungen (maximal rund 35 Millionen Franken Mehrbedarf aus der Radio- und Fernsehgebühren). Die Vernehmlassung dauert vom 8. Juli 2024 bis zum 28. Oktober 2024.

2 Ausgangslage

2.1 Einleitung

Unabhängige und vielfältige Medien erfüllen in der Schweiz eine wichtige staats- und demokratiepolitische Funktion. Gleichzeitig verschlechtert sich ihre wirtschaftliche Situation zunehmend, da infolge der veränderten Mediennutzung insbesondere die Werbe- und Abonnementseinnahmen wegbrechen.¹ Diese Entwicklung gefährdet den Fortbestand der Medienvielfalt in der Schweiz. Vom Rückgang der Werbeeinnahmen sind neben den Printtiteln auch die Radio- und Fernsehveranstalter mit Leistungsauftrag und Abgabenanteil betroffen. Die finanziell schwierige Situation der Schweizer Medienbranche führt nicht nur zu internen Sparmassnahmen (z.B. Abbau oder Zusammenlegung von Redaktionen). Auch Institutionen, die der gesamten Medienbranche dienen, sind davon betroffen (z.B. Aus- und Weiterbildungsinstitutionen, die Nachrichtenagentur und Selbstregulierungsorganisationen wie der Presserat). Eine Demokratie braucht aber unabhängige und starke Medien sowie eine informierte Bevölkerung. Eine Stärkung der Aus- und Weiterbildung der Journalistinnen gewinnt mit der Entwicklung im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI) weiter an Bedeutung, da diese die Gefahren von Fehlinformationen und gezielten Manipulationen der Bevölkerung verstärkt. Vor diesem Hintergrund beschäftigen sich das Parlament und der Bundesrat seit Jahren mit der Medienpolitik und möglichen Fördermassnahmen.

2.2 Rechtliche Grundlagen und aktuelle Situation

Das Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG)² sieht im Bereich Radio und Fernsehen ein duales System vor: Die SRG erfüllt einen Leistungsauftrag auf nationaler und sprachregionaler Ebene, die privaten Radio- und Fernsehveranstalter erhalten eine Konzession für einen lokal-regionalen Leistungsauftrag. Für den regionalen Service public von Radio und Fernsehen stehen aktuell 4 bis 6 Prozent der Radio- und Fernsehgebühr zur Verfügung. Das UVEK hat am 11. Januar 2024 38 Konzessionen neu erteilt, mit einer Geltungsdauer von 2025 bis 2034. Der Abgabenanteil beträgt 6 Prozent bzw. 86 Millionen Franken. Der Abgabenanteil für den regionalen Service public wurde in den letzten Jahren schrittweise auf den ab 2025 gültigen Stand erhöht, von 54 Millionen Franken (2012) auf 67,5 Millionen Franken (ab Mitte 2016) bzw. auf 81 Millionen Franken ab 2019.

Das RTVG und die Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV)³ sehen bereits heute allgemeine Massnahmen vor, die dem Radio und Fernsehen insgesamt zugutekommen. Die Aus- und Weiterbildungsinstitutionen erhalten heute rund 1 Million Franken auf der Basis von Leistungsvereinbarungen, die Nutzungsforschung

¹ Ausführlich hierzu der Medienstrukturbericht: www.bakom.admin.ch > Elektronische Medien > Studien > Medienstrukturbericht 2023 (vgl. insbesondere Ziff. 3.6 zur Finanzierung der elektronischen Medien in der Schweiz).

² SR 784.40

³ SR 784.401

(Mediapulse AG) wird mit jährlich 2.8 Millionen Franken unterstützt, und die Nachrichtenagentur Keystone-SDA erhält auf der Basis einer Leistungsvereinbarung 4 Millionen Franken jährlich.

2.3 Handlungsbedarf und Ziele

Die Mehrheit der Kommission anerkennt die Wichtigkeit der Medienvielfalt und die zentrale Bedeutung der regionalen Berichterstattung in einem föderalen und direktdemokratischen System. Das Massnahmenpaket zugunsten der Medien (20.038), das unter anderem die Anliegen der beiden vorliegenden parlamentarischen Initiativen erfüllt hätte, wurde in der Volksabstimmung vom 13. Februar 2022 vom Stimmvolk abgelehnt (54.58 % Nein-Stimmen). Die Mehrheit der Kommission unterstützt die Idee der beiden parlamentarischen Initiativen, welche aus ihrer Sicht unbestrittene Teile des Massnahmenpakets darstellen. In ihren Augen sind rasch umsetzbare Massnahmen gefragt, um die Medienvielfalt und -qualität in den nächsten Jahren zu gewährleisten.

Eine Kommissionsminderheit (Friedli Esther, Stark) beantragt Nichteintreten. Sie ist der Ansicht, dass das Herauslösen einzelner Teile aus dem vom Volk abgelehnten Medienpaket aus demokratiepolitischer Sicht nicht angebracht ist, da Unklarheit darüber herrscht, welche Massnahmen zum Scheitern des Pakets geführt haben. Sie betont zudem, dass die hier vorgeschlagenen Massnahmen der Medienförderung nicht zukunftsgerichtet sind und verweist hierbei auf den Bericht zum Postulat Christ (21.3781). Weiter erachtet die Minderheit den Zeitpunkt für neue Medienförderungsmassnahmen als unpassend und plädiert dafür, dass diese Diskussionen rund um die Debatte zur Volksinitiative «200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)» geführt werden sollten.

3 Grundzüge der Vorlage

Mit der parlamentarischen Initiative 22.407 soll Artikel 40 RTVG geändert werden. Der Abgabenanteil der Lokalradios und Regionalfernsehen mit Leistungsauftrag soll von heute 4–6 auf 6–8 Prozent erhöht werden. Der Bundesrat hat den Spielraum heute ausgeschöpft und den Abgabenanteil für den regionalen Service public auf 6 Prozent des Ertrags (81 Millionen Franken, ab 2025 86 Millionen Franken) festgelegt. Die neue Bandbreite ermöglicht, auf künftige Situationen reagieren zu können, insbesondere falls der Ertrag aus der Radio- und Fernsehabgabe sinkt⁴ und somit auch der Anteil für den regionalen Service public.

Mit der parlamentarischen Initiative 22.417 soll Artikel 76 RTVG geändert und sollen die neuen Artikel 76a–76c ins 3. Kapitel dieses Gesetzes eingefügt werden.

⁴ Eidgenössische Volksinitiative «200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)»; Vernehmlassung zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung zur Senkung der Haushaltabgabe auf 300 Franken und der Befreiung weiterer Unternehmen von der Abgabepflicht, siehe https://fedlex.data.admin.ch/eli/dl/proj/2023/76/cons_1

Konkret sollen die allgemeinen Unterstützungsmassnahmen ausgebaut werden. Dabei handelt es sich um die bewährten Förderinstrumente, die heute insbesondere Radio und Fernsehen zugutekommen. Diese werden an die Bedürfnisse eines digitalisierten Umfelds angepasst und sollen neu allen elektronischen Medien zugutekommen, auch den Gratismedien.

Es handelt sich um drei Elemente aus dem abgelehnten Massnahmenpaket: (1) die Stärkung der Aus- und Weiterbildung (Art. 76 neu), (2) die Unterstützung der Selbstregulierungsorgane der Branche wie der Schweizer Presserat (Art. 76a) und (3) die Unterstützung der Nachrichtenagenturen, die landesweit in drei Sprachen zuhanden der anderen Medien Informationen zur Verfügung stellen (Art. 76b). Weil auf die Förderung innovativer digitaler Infrastrukturen aus dem Massnahmenpaket verzichtet wird, reicht 1 Prozent des Ertrags der Abgabe für Radio und Fernsehen zur Finanzierung dieser Massnahmen (Art. 76c) aus.

Die hier vorgeschlagenen Änderungen sind eine Antwort auf die Herausforderungen, mit denen die elektronischen Medien in den Regionen konfrontiert sind. Sie unterstützen die Anstrengungen zum Erhalt der Medienvielfalt und für ein qualitativvolles Informationsangebot.

4 Erläuterungen zu den einzelnen Artikeln

Art. 1 Gegenstand und Geltungsbereich

Die Fördermassnahmen zugunsten der elektronischen Medien werden im RTVG in einem separaten Kapitel geregelt. Dieser Neuerung soll mit einer Änderung von Artikel 1 entsprechend Rechnung getragen werden.

Art. 2 Bst. a^{bis}

Als elektronische Medien im Sinne dieses Gesetzes gelten sämtliche Medienangebote, die fernmeldetechnisch übertragen werden, an die Allgemeinheit gerichtet sind und nach redaktionellen Kriterien zusammengestellt werden. Dabei kann es sich um lineare oder nicht lineare Angebote handeln. Als lineare Medienangebote gelten insbesondere die traditionellen Radio- und Fernsehprogramme (Art. 2 Bst. a), die über klassische Rundfunknetze übertragen werden, sowie Live-Streams über Internet. Unter die nicht linearen Medienangebote fallen insbesondere Audio- und Videobeiträge auf Abruf, aber auch in elektronischer Form bereitgehaltene Textangebote.

Nicht an die Allgemeinheit gerichtet ist ein Medienangebot, das sich explizit nur an einen geschlossenen Adressatenkreis richtet und nur von diesem empfangen werden kann. Damit fällt die Individualkommunikation zwischen Nutzerinnen und Nutzern von Social Media nicht unter diesen Begriff.

Art. 38 Abs. 3

Eine Minderheit der Kommission (Stark, Broulis, Friedli Esther, Häberli-Koller) möchte die Möglichkeit schaffen, bei breiter politischer Informationsleistung eine zusätzliche Konzession an einen lokalen Fernsehveranstalter zu vergeben. Diese muss

zwingend mit der Bedingung einer eigenständigen und regelmässigen Berichterstattung über nationale und kantonale Politik verknüpft sein. In den Augen der Kommissionsminderheit wird damit eine Grundberichterstattung unterstützt, die im heutigen Mediensystem wenig attraktiv ist, die aber für eine funktionierende Demokratie zentral ist. Zudem sieht die Kommissionsminderheit diesen Zusatz als Chance, den Wettbewerb zwischen Fernsehveranstaltern in den verschiedenen Regionen zu stärken. Schliesslich ist sie der Ansicht, dass sich der finanzielle Zusatzaufwand für die etwaigen zusätzlichen Konzessionen in Grenzen halten würde, da es pro zusätzlicher Konzession lediglich um Beiträge zwischen 200'000 und 500'000 Fr. pro Jahr ginge.

Nach Ansicht der Kommissionsmehrheit (Abstimmungsergebnis: 8 zu 4 Stimmen) geht das Anliegen klar über die von den beiden parlamentarischen Initiativen vorgeschlagenen Änderungen hinaus. Die gewünschte Anpassung sollte deshalb in den Augen der Kommissionsmehrheit in einem eigenen Vorstoss oder einer eigenen Initiative angegangen werden, was eine eingehendere Prüfung der schwer abschätzbaren Folgen zulassen würde. Die Kommissionsmehrheit befürchtet, dass mit dem Abrücken vom bewährten Grundsatz («eine Konzession pro Versorgungsgebiet») der administrative Aufwand unverhältnismässig wäre. Weiter merkt die Kommissionsmehrheit an, dass die finanziellen Mittel für eine zusätzliche Konzession bei anderen Begünstigten des Gebührenaufkommens eingespart werden müssten. Schliesslich würde mit dem vorgeschlagenen Zusatz in den Augen der Kommissionsmehrheit eine Rechtsgrundlage für ein sehr lokales Anliegen geschaffen werden.

Art. 40

Abs. 1: Die Abgabenanteile für Veranstalter mit Abgabenanteil nach Artikel 68a Absatz 1 Buchstabe b RTVG betragen neu 6 bis 8 Prozent des Ertrages der Abgabe für Radio und Fernsehen. Wie bisher legt der Bundesrat die Höhe der Abgabe, basierend auf den Bedarf, und den Verteilschlüssel fest (Art. 68a RTVG). Damit besteht einerseits die Möglichkeit, dem regionalen Service public mehr Mittel zur Verfügung zu stellen, andererseits kann bei einem moderaten Rückgang des Abgabenertrags die Unterstützung im bisherigen Ausmass aufrechterhalten werden.

Abs. 2: Die Kommission schlägt (Abstimmungsergebnis: 4 zu 1 Stimme bei 6 Enthaltungen) eine Ergänzung von Artikel 40 Absatz 2 RTVG vor. Begründet wird die Ergänzung mit der Tatsache, dass der neue Verteilschlüssel dazu führt, dass einige Lokalradios ab dem 1. Januar 2025 weniger Geld erhalten. Die Anpassung des Gesetzestextes soll sicherstellen, dass die gesprochenen Gelder absolut höher sind als in der Vergangenheit.

Art. 68a Abs. 1 Bst. h

In Artikel 68a RTVG wird abschliessend aufgezählt, welchen Bedarf der Bundesrat bei der Festlegung der Höhe der Abgabe für Radio und Fernsehen zu berücksichtigen hat. Die allgemeinen Förderinstrumente werden in den Artikeln 76–76c VE-RTVG ausgebaut und einheitlich über die Abgabe für Radio und Fernsehen unterstützt. Folglich wird Artikel 68a Absatz 1 RTVG um den *Buchstaben h* ergänzt.

Art. 76 Aus- und Weiterbildung

Die Erfüllung der gesellschaftlichen und staatspolitischen Aufgabe der Medien setzt solides Fachwissen und journalistische Professionalität voraus. Das geltende RTVG sieht in Artikel 76 eine Förderung der Aus- und Weiterbildung von Programmschaffenden vor: Aus- und Weiterbildungsinstitutionen aller Sprachregionen werden bisher aus allgemeinen Bundesmitteln insgesamt mit einem Betrag von jährlich einer Million Franken subventioniert. Dadurch sind sie in der Lage, ihre Angebote im Bereich des Informationsjournalismus für Radio und Fernsehen kostengünstiger anzubieten. Die subventionierten Kurse fördern die Aus- und Weiterbildungsbereitschaft und tragen damit zur Qualität im Journalismus bei.

Der Ausbildungsbedarf im Bereich des journalistischen Handwerks sowie der journalistischen Berufsstandards ist unverändert hoch. Vor dem Hintergrund des Medienwandels sind die Anforderungen an den Journalismus und damit auch an Aus- und Weiterbildungsangebote gestiegen. Stichworte hierzu sind etwa Entwicklungen im Zusammenhang mit der Digitalisierung: multimedialer Journalismus, neue Erzählformen zur Erreichbarkeit verschiedenen Bevölkerungsgruppen, die barrierefreie Ausgestaltung von Online-Inhalten, Datenjournalismus usw. Ausserdem stellt die Verbreitung von Falschinformationen durch die Fortschritte im Bereich der künstlichen Intelligenz (KI) die Journalistinnen und Journalisten vor neue Herausforderungen, womit deren Aus- und Weiterbildung weiter an Bedeutung gewinnt. Aufgrund dieser zusätzlichen Anforderungen ist der Betrag zu erhöhen.

Eine Unterstützung erfolgt auf Gesuch hin. Adressatinnen der Unterstützung sind unabhängige Aus- und Weiterbildungsinstitutionen, die dauerhaft Kursangebote für redaktionell tätige Mitarbeitende elektronischer Medien anbieten, insbesondere im Bereich des Informationsjournalismus. Die Ausbildung ist praxisorientiert, die Kursteilnehmenden arbeiten in der Regel bei einem Medium oder machen dort eine Stage. Interne Schulen von Medienhäusern werden nicht gefördert. Hingegen gilt eine Institution auch dann als unabhängig, wenn die Trägerschaft aus Medienunternehmen besteht, sofern die Trägerschaft breit abgestützt ist und der Besuch der Ausbildung nicht nur Teilnehmenden des eigenen Medienhauses offensteht.

Indem eine Anerkennung der Diplome und Zertifikate vorausgesetzt wird, kann auf eine gewisse Qualität der Ausbildung geschlossen werden.

Art. 76a Selbstregulierung der Branche

Das Gesetz schafft neu eine Grundlage zur finanziellen Unterstützung der Selbstregulierung der Branche. Dabei geht es um branchenspezifische Selbstregulierung, d. h. es handelt sich um Regeln, die von der und für die Branche aufgestellt und durchgesetzt werden. Unterstützt werden Organisationen, die von einem wesentlichen Teil der Branche getragen werden. Exemplarisch sei der Schweizer Presserat erwähnt, der als Selbstregulierungsorgan der Medienbranche nicht nur Beschwerdeinstanz ist, sondern auch wesentlich zur Vermittlung der Standards journalistischer Berufsethik beiträgt (Rechte und Pflichten der Journalistinnen und Journalisten). Aufgrund seiner Aktivitäten, zu denen auch öffentliche Diskussionen zu medienethischen Themen gehören, trägt er zur Sensibilisierung für die grosse Bedeutung der Qualität im Journalismus bei.

Art. 76b *Agenturleistungen*

Eine finanzielle Unterstützung ist ferner für unabhängige schweizerische Agenturen vorgesehen, welche gleichwertige Angebote in Deutsch, Französisch und Italienisch anbieten. Nachrichtenagenturen tragen mit ihren kostengünstigen Dienstleistungen – z. B. durch das Bereitstellen journalistisch professioneller Beiträge in Text-, Audio- oder Videoform – zur journalistischen Qualität namentlich auch der kleinen Medien bei. Unterstützt werden können auch Agenturen mit ausschliesslich audiovisuellen Inhalten. Ihre Dienstleistungen stehen grundsätzlich allen interessierten Medienanbietern offen. Förderbeiträge werden auf Gesuch hin ausgerichtet (*Abs. 1*). Das Gesuch muss begründet werden (*Abs. 2*). Während der Dauer der Unterstützung gilt ein Verbot der Dividendenausschüttung (*Abs. 3*). Da die SRG sehr viele Nachrichteninhalte produziert, die auch anderen elektronischen Medien dienen könnten, sieht das Gesetz ausdrücklich vor, dass die SRG mit Nachrichtenagenturen zusammenarbeiten oder sich auch daran beteiligen kann. Es wird bewusst keine Pflicht für Kooperationsmodelle der SRG vorgesehen. Jedoch wird hiermit gesetzlich die Möglichkeit zur Zusammenarbeit festgehalten, wenn diese als sinnvoll erachtet wird (*Abs. 4*). Ergänzend soll darauf hingewiesen werden, dass die Statuten der SRG vorsehen, dass diese «weitere mit ihrem Zweck direkt oder indirekt in Zusammenhang stehende Tätigkeiten ausüben [und] ... im Rahmen der Unternehmenspolitik andere Gesellschaften gründen oder sich an solchen beteiligen» kann.

Die Zielsetzung der Unterstützung – die Grundversorgung von elektronischen Medien – unterscheidet sich von derjenigen des Sprachengesetzes vom 5. Oktober 2007⁵, das dem Bund die Möglichkeit gibt, Finanzhilfen an Nachrichtenagenturen von gesamtschweizerischer Bedeutung zu gewähren, die über die Sprachregionen des Landes berichten. Bei der vorliegenden Förderung steht die Unterstützung der privaten regionalen elektronischen Medien im Vordergrund. In der Leistungsvereinbarung werden journalistische Grundleistungen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Sport usw. gefordert werden. Beim Sprachengesetz geht es um sprachen-, kultur- und verständigungspolitische Themen.

Art. 76c *Gemeinsame Bestimmungen*

Der Bundesrat legt für jede allgemeine Massnahme zur Medienförderung nach den Artikeln 76–76b VE-RTVG die anrechenbaren Kosten fest. Der maximale Anteil an den anrechenbaren Kosten beträgt höchstens 80 Prozent (*Abs. 2*). Um eine verfassungsrechtlich unzulässige Förderung der Presse zu verhindern, wird der Bundesrat darauf zu achten haben, dass bei den anrechenbaren Kosten nur Leistungen zugunsten elektronischer Medien berücksichtigt werden (*Abs. 3*). Die Förderleistungen werden aus dem Ertrag der Abgabe für Radio und Fernsehen entrichtet. Es steht maximal ein Prozent des Ertrags zur Verfügung (*Abs. 4*). Der Bundesrat legt den Bedarf fest (*Art. 68a Abs. 1 Bst. h*).

Eine Minderheit der Kommission (Stark, Friedli Esther, Häberli-Koller) möchte in einem zusätzlichen Absatz (*Abs. 2bis*) festhalten, dass die gesprochenen Unterstüt-

⁵ SR 441.1

Durch diese Vorlage entsteht kein Bedarf an neuem Personal beim BAKOM. Der zusätzliche administrative Aufwand infolge des Ausbaus der allgemeinen Fördermassnahmen kann mit den vorhandenen personellen Ressourcen bewältigt werden.

5.2 Auswirkungen auf Kantone und Gemeinden sowie auf urbane Zentren, Agglomerationen und Berggebiete

Von der Unterstützung der lokal-regionalen Leistungsaufträge von Radio- und Fernsehen profitieren die Regionen. Die allgemeinen Fördermassnahmen stärken die einheimischen Medien insgesamt, davon profitieren alle.

5.3 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die Auswirkungen aus gesamtwirtschaftlicher Sicht sind schwach bis vernachlässigbar.

Die Änderungen im RTVG betreffen den Ausbau einerseits der Unterstützung der lokal-regionalen Radio- und Fernsehveranstalter sowie andererseits der allgemeinen Massnahmen für die Unterstützung der elektronischen Medien, wofür neu ausschliesslich die Abgabe für Radio und Fernsehen verwendet werden soll (maximal 1 % des Ertrags, vgl. Art. 76c VE-RTVG).

Übersicht über die Massnahmen und den Finanzbedarf:

Verwendungszweck	2025	künftig
Abgabenanteil für private Radio- und Fernsehveranstalter (Art. 40 VE-RTVG)	86 Mio. Fr. (bis 2024 81 Mio. Fr.)	Bundesrat legt Bedarf fest (Mehrbedarf max. 26 Mio. Fr.)
Aus- und Weiterbildungsinstitutionen (Art. 76 VE-RTVG)	(1 Mio. Fr., heute aus allgemeinen Bundesmitteln)	Bundesrat legt Bedarf fest (Mehrbedarf Art. 76–Art. 76b: max. 9 Mio. Fr.)
Selbstregulierungsorganisationen (Art. 76a VE-RTVG)	–	Bundesrat legt Bedarf fest (Mehrbedarf Art. 76–Art. 76b: max. 9 Mio. Fr.)
Agenturleistungen (Art. 76b VE-RTVG)	4 Mio. Fr.	Bundesrat legt Bedarf fest (Mehrbedarf Art. 76–Art. 76b: max. 9 Mio. Fr.)
Bedarf aus der Abgabe insgesamt	90 Mio. Fr.	Maximal 125 Mio. Fr. (Mehrbedarf max. 35 Mio. Fr.)

Bei einem Gesamtvolumen von rund 1,3 Milliarden Franken sind 35 Millionen Franken (maximaler Mehrbedarf) marginal. Der Bundesrat teilt in seiner Botschaft zur Volksinitiative «200 Franken sind genug! (SRG-Initiative)» das Ziel des Initiativkomitees, die konzessionierten Lokalradios und Regionalfernsehen von den Folgen der

Abgabesenkung auszunehmen. In diesem Sinne muss allfällige finanzielle Unterstützung, die für die Erfüllung des konzessionierten Service-public-Auftrags gewährt wird, in ihrer Kontinuität garantiert werden.

5.4 Auswirkungen auf die Gesellschaft

Die Auswirkungen auf die Gesellschaft sind positiv. Die Rahmenbedingungen werden verbessert, zugunsten eines demokratie- und gesellschaftspolitisch relevanten, vielfältigen Medienangebots in allen Sprachregionen.

5.5 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Vorlage hat keine Auswirkungen auf die Umwelt.

5.6 Andere Auswirkungen

Die Vorlage könnte Auswirkungen auf die SRG haben. Davon ausgehend, dass der Abgabeertrag gleichbleibt oder tendenziell sinkt, wirkt sich jeder Mehrbedarf, der aus der Abgabe für Radio und Fernsehen finanziert wird, negativ auf die SRG aus.

6 Rechtliche Aspekte

6.1 Verfassungsmässigkeit

Die Änderung des RTVG stützt sich auf Artikel 93 BV. Dieser Artikel beinhaltet in Absatz 1 eine Zuständigkeitsvorschrift (Bundeskompetenz für die Gesetzgebung) und in den Absätzen 2–5 Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung dieser Gesetzgebungskompetenz durch den Bund. Obwohl Artikel 93 BV unter der Sachüberschrift «Radio und Fernsehen» steht, werden in der Gesetzgebungskompetenz in Absatz 1 auch andere Medienformen genannt. So schliesst der Verfassungsgeber nebst Radio und Fernsehen explizit auch die Kategorie der «anderen Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen» in die Regelungskompetenz des Bundes mit ein. Mit dieser Formulierung wurde ein Auffangtatbestand geschaffen, um die Bundeskompetenz für neue technologische Entwicklungen offenzuhalten. Historisch ausgelegt führt diese zukunftsgerichtete Regelung gemäss einem Grossteil der Lehre dazu, dass der Bund für den gesamten Bereich der fernmeldetechnisch verbreiteten Medien gesetzliche Regelungen vorsehen

kann. Unter den Begriff der fernmeldetechnisch bzw. elektronischen verbreiteten Medien fällt gemäss herrschender Lehre auch die Verbreitung von Digitalangeboten.⁶ Unbestrittenermassen nicht unter Artikel 93 Absatz 1 BV fällt die gedruckte Presse: Für eine Bundeskompetenz in diesem Bereich müsste eine neue Verfassungsgrundlage geschaffen werden.⁷ Durch die Formulierung «ist Sache des Bundes» statuiert Artikel 93 Absatz 1 BV eine umfassende Bundeskompetenz, die auch Fördermassnahmen umfasst.⁸ Die indirekte Presseförderung, die mit einer Vergünstigung der Zustellung durch die Post operiert, basiert auf der Zuständigkeit des Bundes für das Postwesen gemäss Artikel 92 BV.

Für die Abgrenzung der elektronischen Medien von der gedruckten Presse ist gemäss dem Wortlaut von Artikel 93 Absatz 1 BV die elektronische Verbreitung von an die Öffentlichkeit gerichteten Informationen massgeblich. Aus der grammatikalischen Auslegung ergibt sich daher, dass Artikel 93 Absatz 1 BV unabhängig davon anwendbar ist, ob digital verfügbare Medieninhalte gleichzeitig in gedruckter Form vorliegen. Eine solche Interpretation drängt sich auch unter Anwendung der geltungszeitlichen Auslegungsmethode auf. So wird es im Zeitalter konvergenter Redaktionen und hybrider Angebote zunehmend schwierig, Inhalte primär auf eine gedruckte Ausgabe zurückzuführen.⁹ Folglich verfügt der Bund gestützt auf Artikel 93 Absatz 1 BV über eine Gesetzgebungskompetenz für den gesamten Bereich der elektronischen Medien, unabhängig von allenfalls bestehenden Replikaten in gedruckter Form. Die auf Arti-

- ⁶ Vgl. Biaggini, Giovanni (2017): Kommentar zu Art. 93 BV, N 5. 2. überarb. und erweiterte Aufl. Zürich: Orell Füssli; Hettich, Peter / Schöller, Maximilian (2023): Kommentar zu Art. 93 BV, N 15 ff. In: Ehrenzeller, Bernhard / Egli, Patricia / Hettich, Peter / Hongler, Peter / Schindler, Benjamin / Schmid, Stefan G. / Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung. Zürich: Schulthess; Urteil des Bundesverwaltungsgerichts A-6603/2010 vom 21. April 2011 E. 3.3.2; vgl. ausführlich Dumermuth, Martin (2016): Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der elektronischen Medien nach Art. 93 BV, S. 335 ff. In: AJP 2016, S. 335 ff.; Zeller, Franz / Dumermuth, Martin (2015): Kommentar zu Art. 93 BV, N 12 ff. In: Waldmann, Bernhard / Belser, Eva Maria / Epiney, Astrid (Hrsg.): Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung (BV). Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag; anderer Meinung hinsichtlich der Bundeskompetenz für die Regelung der Online-Presse Saxer, Urs (2017): Die Online-Zuständigkeiten des Bundes, S. 335 f. und 343 f. In: AJP 2017, S. 334 ff.
- ⁷ In der Vergangenheit sind alle Bestrebungen, eine Verfassungsgrundlage für eine direkte Presse- bzw. Medienförderung zu schaffen, gescheitert. In vier Anläufen haben Parlamentarierinnen und Parlamentarier in den letzten vierzig Jahren versucht, dem Anliegen zum Durchbruch zu verhelfen. Das Geschäft war aber zu keinem Zeitpunkt mehrheitsfähig und wurde stets unter Hinweis auf die Presse- bzw. Medienfreiheit und die drohende Gefahr der staatlichen Einflussnahme abgelehnt.
- ⁸ Vgl. Biaggini, Giovanni (2017): Kommentar zu Art. 93 BV, N 3. 2. überarb. und erweiterte Aufl. Zürich: Orell Füssli; Hettich, Peter / Schöller, Maximilian (2023): Kommentar zu Art. 93 BV, N 15 ff. In: Ehrenzeller, Bernhard / Egli, Patricia / Hettich, Peter / Hongler, Peter / Schindler, Benjamin / Schmid, Stefan G. / Schweizer, Rainer J. (Hrsg.): St. Galler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung. Zürich: Schulthess; Zeller, Franz / Dumermuth, Martin (2015): Kommentar zu Art. 93 BV, N 10. In: Waldmann, Bernhard / Belser, Eva Maria / Epiney, Astrid (Hrsg.): Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung (BV). Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag.
- ⁹ Vgl. Dumermuth, Martin (2016): Die Zuständigkeit des Bundes im Bereich der elektronischen Medien nach Art. 93 BV, S. 352. In: AJP 2016, S. 335 ff.

kel 93 BV gestützte Bundesregelung darf sich dabei aber immer nur auf die elektronische Ausprägung der Medienangebote beziehen, muss also die gedruckten Replikat – wenn auch teils nur rechnerisch – ausklammern.

Dass Artikel 93 BV die Sachüberschrift «Radio und Fernsehen» trägt, erklärt sich dadurch, dass ein wichtiger Bestandteil von Artikel 93 BV dessen Absatz 2 bildet. Demgemäss muss der Bundesgesetzgeber gewährleisten, dass das Gesamtsystem Radio und Fernsehen ein vielfältiges Angebot erbringt. Artikel 93 Absatz 3 sowie Artikel 17 BV (Medienfreiheit) garantieren die Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen im Besonderen sowie der Medien im Allgemeinen, wonach der Staat Medienangebote nicht selber oder durch von ihm beherrschte Organisationen anbieten darf. Artikel 93 Absatz 4 BV verlangt, dass auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, Rücksicht zu nehmen ist. Durch diese Vorschrift sollten ursprünglich v. a. die Printmedien und der Film vor den negativen Folgen des technischen Wandels abgeschirmt werden. Die Regelung soll unter anderem einer übertriebenen Expansion von aus öffentlichen Mitteln finanzierten Medienanbietern entgegenwirken. Allerdings bedeutet das verfassungsrechtliche Rücksichtnahmegebot nicht, dass bisherige Strukturen zu erhalten oder bestehende Mediengattungen gegen Konkurrenz zu schützen wären.¹⁰ Insbesondere ist Artikel 93 Absatz 4 BV nicht im Sinne eines Subsidiaritätsprinzips zu verstehen, wonach der Staat in einem bestimmten Bereich nur im Falle eines Marktversagens Fördermassnahmen ergreifen darf.¹¹

6.2 Vereinbarkeit mit internationalen Verpflichtungen der Schweiz

Die Vorlage ist vereinbar mit den Pflichten der Schweiz hinsichtlich internationaler Abkommen oder der Mitgliedschaft in internationalen Organisationen. Sie respektiert insbesondere die Vorgaben der für die Schweiz verbindlichen Konvention vom 4. November 1950¹² zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) und trägt der Meinungsfreiheit (Art. 10 EMRK) Rechnung.

6.3 Erlasform

Die Vorlage beinhaltet wichtige rechtsetzende Bestimmungen, die nach Artikel 164 Absatz 1 BV in der Form des Bundesgesetzes zu erlassen sind. Die Zuständigkeit der Bundesversammlung ergibt sich aus Artikel 163 Absatz 1 BV. Die Vorlage untersteht dem fakultativen Referendum (Art. 141 Abs. 1 Bst. a BV).

¹⁰ Vgl. Saxer, Urs (2011): Die Online-Aktivitäten der SRG und ihre rechtlichen Grenzen, S. 695 f. In: sic! – Zeitschrift für Immaterialgüter-, Informations- und Wettbewerbsrecht 2011, S. 693 ff.; Widmer-Schlumpf, Eveline (1990): Voraussetzungen der Konzession bei Radio und Fernsehen. Basel/Zürich/Genf: Helbing Lichtenhahn Verlag, S. 18.

¹¹ Vgl. ausführlich m. w. Verw. Müller, Jörg Paul (2017): Zur Relevanz des Subsidiaritätsprinzips nach Art. 6a BV im Verhältnis der SRG zu privaten Anbietern. In: Medialex 2017, S. 52 ff., Ziff. 48 f.

¹² SR. 0.101

6.4 Unterstellung unter die Ausgabenbremse

Die Erhöhung des Abgabenanteils für lokale Radio- und regionale Fernsehveranstalter und der Ausbau der allgemeinen Medienförderung in den Artikeln 76–76c VE-RTVG werden über die Abgabe für Radio und Fernsehen finanziert. Der Ertrag aus der Abgabe ist in der Bilanz des Bundes, aber nicht in der Staatsrechnung ausgewiesen (Art. 68 Abs. 3 RTVG). Daher zieht die Ausweitung der Subventionen keine Ausgaben aus dem Staatshaushalt nach sich, weshalb die Bestimmungen nicht der Ausgabenbremse zu unterstellen sind.

6.5 Einhaltung des Subsidiaritätsprinzips und des Prinzips der fiskalischen Äquivalenz

Die Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen ist nicht tangiert.

6.6 Einhaltung der Grundsätze des Subventionsgesetzes

Gemäss Artikel 40 Absatz 3 RTVG ist das Subventionsgesetz auf die Erteilung der Abgabenanteile nach Artikel 38 RTVG anwendbar. Auch die allgemeinen Massnahmen zugunsten aller Medien unterliegen dem Subventionsgesetz.

6.7 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Der Bundesrat regelt aufgrund von Artikel 76c Absätze 1 und 2 VE-RTVG den maximalen Anteil der anrechenbaren Kosten sowie die Kosten für die allgemeinen Fördermassnahmen nach den Artikeln 76–76b VE-RTVG.

6.8 Datenschutz

Die Vorlage ist aus Sicht des Datenschutzes ohne Relevanz.