

**Erläuternder Bericht
zur Änderung des Bundesgesetzes
über Radio und Fernsehen (RTVG)**

vom ...

Entwurf vom 10. April 2012

Inhaltsverzeichnis

1 Grundzüge der Vorlage	5
1.1 Ausgangslage	5
1.1.1 Abgabe für Radio und Fernsehen	5
1.1.2 Weiterer Revisionsbedarf	5
1.2 Die beantragte Neuregelung	6
1.2.1 Abgabe für Radio und Fernsehen	6
1.2.1.1 Das heutige System der Empfangsgebühr in Kürze	6
1.2.1.2 Probleme beim System der Empfangsgebühr	7
1.2.1.3 Vorteile des Systems einer geräteunabhängigen Abgabe	8
1.2.1.4 Grundzüge des neuen Systems der Abgabe	9
1.2.1.4.1 Abgabe pro Haushalt	9
1.2.1.4.2 Abgabe von Unternehmen	10
1.2.1.5 Höhe der Abgabe	11
1.2.1.6 Erhebungsstelle	13
1.2.1.7 Verworfenen Alternativen	14
1.2.2 Weitere Regelungsbereiche	15
1.2.2.1 Kompetenzregelungen	15
1.2.2.2 Konzessionsvoraussetzungen	16
1.2.2.3 Finanzierung von Radio und Fernsehen	16
1.2.2.4 Rechte und Pflichten von Regionalfernsehveranstaltern mit Konzession	17
1.2.2.5 Übrige Änderungen	17
2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln	17
2.1 Abgabe für Radio und Fernsehen	17
2.1.1 Allgemeines	17
2.1.2 Abgabe pro Haushalt	21
2.1.3 Abgabe von Unternehmen	26
2.1.4 Strafbestimmungen	29
2.2 Aufsicht über das übrige publizistische Angebot der SRG	29
2.2.1 Wechsel der Zuständigkeit vom BAKOM zur UBI	29
2.2.2 Notwendige Anpassungen	30
2.3 Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen	34
2.4 Behindertengerechte Programmaufbereitung	35
2.5 Tägliche Werbezeitbeschränkung	36
2.6 Auskunftspflicht	37
2.7 Verbreitungsbeschränkung für konzessionierte Fernsehveranstalter mit Gebührenanteil	37
2.8 Gebührenanteil für private Radio- und Fernsehveranstalter	38
2.8.1 Nicht ausschüttbare Gebührenanteile	38
2.8.2 Vorgeschlagene Regelung	40
2.8.3 Postulat Bieri (10.4032)	41
2.9 Konzessionsvoraussetzung: Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt	42

2.10	Beschränkung für den Erwerb von Radio- und Fernsehkonzessionen («2+2-Regel»)	44
2.11	Zuständigkeit für die Frequenzverwaltung	45
2.12	Förderung neuer Technologien	45
2.13	Organisation der Stiftung für Nutzungsforschung	47
2.14	Sanktionskompetenz der UBI	47
2.15	Zuständigkeit für den Abschluss internationaler Vereinbarungen	49
2.16	Konzessionsgebühren für Funkkonzessionen	49
3	Auswirkungen	50
3.1	Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden	50
3.2	Auswirkungen auf die Volkswirtschaft	51
4	Verhältnis zur Legislaturplanung	51
5	Rechtliche Aspekte	52
5.1	Verfassungs- und Gesetzmässigkeit	52
5.2	Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen	52
5.3	Übergang zur Radio- und Fernseh-Abgabe	53
Anhang I:	Verworfenne Abgabesysteme	54
Anhang II:	Finanzflüsse im heutigen Empfangsgebührensysteem und im neuen System der Radio- und Fernseh-Abgabe	57

Bericht

1 Grundzüge der Vorlage

1.1 Ausgangslage

1.1.1 Abgabe für Radio und Fernsehen

Das heutige System der Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen, welches die Gebührenpflicht an ein betriebsbereites Empfangsgerät knüpft, ist infolge des technologischen Wandels überholt. Was ein «Empfangsgerät» ist, wird zunehmend unklarer. Diese Entwicklung untergräbt das Gebührensystem, verursacht Probleme und Mehraufwand beim Vollzug und gefährdet dadurch die Finanzierungsgrundlage des Service public im Radio und im Fernsehen. Eine neue, geräteunabhängige Radio- und Fernsehgebühr für alle Haushalte und Betriebe soll die heutige Empfangsgebühr ersetzen und damit die Finanzierung des verfassungsmässigen Service public der SRG und der privaten lokal-regionalen Radio- und Fernsehveranstalter auch unter veränderten technologischen Voraussetzungen sichern. Mit diesem Vorschlag erfüllt der Bundesrat das Anliegen einer Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N), die das Parlament im September 2011 überwiesen hat.¹ Die Motion verlangt vom Bundesrat, eine Vorlage zur Änderung der Gebührenpflicht im Sinne einer geräteunabhängigen Abgabe für alle Haushalte und alle Betriebe auszuarbeiten. Dabei sollen Ausnahmen von der Abgabepflicht aus sozialpolitischen Gründen und für Kleinbetriebe vorgesehen werden. Näheres unten Ziff. 1.2.1.3.

1.1.2 Weiterer Revisionsbedarf

Das total revidierte Bundesgesetz vom 24. März 2006 (RTVG²) und die ausführende Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007 (RTVV³) sind am 1. April 2007 in Kraft getreten. Die ersten Erfahrungen mit den neuen Regelwerken sind überwiegend positiv. Dennoch gibt es in einzelnen Punkten Revisionsbedarf. In gewissen Bereichen wird der rasanten technischen Entwicklung, welche teilweise auch schon in der Botschaft zur Totalrevision des RTVG vom 18. Dezember 2002⁴ erwähnt wurde, Rechnung getragen. Andere Bestimmungen erwiesen sich beim Vollzug als wenig praktikabel oder erzielten aus anderen Gründen nicht den vom Gesetzgeber erwünschten Effekt. Schliesslich offenbarte die tägliche Anwendungspraxis seither neue Sachverhalte, für die das RTVG bislang keine Regelung kennt. Neun Jahre nach Verabschiedung der Botschaft zur Totalrevision des RTVG werden mit dieser Vorlage die notwendigen Anpassungen vorgenommen und die bestehenden Lücken geschlossen.

¹ Motion 10.3014 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats, Neues System für die Erhebung der Radio- und Fernsehgebühren, vom 23.2.2010.

² SR 784.40

³ SR 784.401

⁴ BBl 2003 1569 ff.

1.2 Die beantragte Neuregelung

1.2.1 Abgabe für Radio und Fernsehen

1.2.1.1 Das heutige System der Empfangsgebühr in Kürze

Eine Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen müssen heute jene Haushalte und Betriebe entrichten, welche über ein betriebsbereites Empfangsgerät verfügen. Ein gebührenpflichtiger Haushalt oder Betrieb hat sich bei der Gebührenerhebungsstelle anzumelden. Bestimmte Kategorien von Personen und Institutionen sind von der Melde- bzw. von der Gebührenpflicht ausgenommen; darunter fallen stark Pflegebedürftige in Heimen, Bezügerinnen und Bezüger von jährlichen Ergänzungsleistungen nach AHV oder IV oder diplomatische Vertretungen. Es bestehen unterschiedliche Tarife für den Radio- und für den Fernsehempfang sowie für Haushalte und Betriebe, und die Höhe der Empfangsgebühr wird vom Bundesrat periodisch neu festgelegt. Derzeit beträgt die jährliche Gebühr für den Radio- und Fernsehempfang pro Haushalt 462 Franken, pro Betrieb (je nach Kategorie) zwischen 612 und 1'407 Franken für jede Betriebsstätte.⁵ Ende 2010 waren über 2.8 Millionen Schweizer Haushalte und knapp 100 000 Betriebe in der Schweiz gemeldet,⁶ was im Jahr 2010 zu Gebühreneinnahmen in der Höhe von 1.313 Milliarden Franken (inkl. Mehrwertsteuer [MWST]) geführt hat. Dieser Ertrag dient in erster Linie der Finanzierung der Programme der SRG, daneben erhalten bestimmte lokale und regionale Programmveranstalter gesamthaft je vier Prozent des Radio- bzw. des Fernseh-Gebührenertrags; ausserdem wird mit dem Ertrag der im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung anfallende Aufwand gedeckt, und die Nutzungsforschung sowie die Einführung neuer Verbreitungstechnologien werden unterstützt.⁷

Das heutige Gebührensystem ist in einer Zeit entstanden, da nur wenige zuerst Radio und später Fernsehen konsumierten. Vor diesem Hintergrund war es naheliegend und sinnvoll, die Gebührenpflicht im Sinne eines Nutzungsentgelts auf diejenigen zu beschränken, welche die damals exklusiv verfügbaren SRG-Programme nutzten. Ein erster Bruch mit diesem System entstand durch die Möglichkeit, auch ausländische Programme zu empfangen. Faktisch hatte dies zur Folge, dass nun – sofern ein Gerät zur Verfügung stand – auch diejenigen bezahlen mussten, die überhaupt keine SRG-Programme nutzten. Mit der Aufnahme des Radio- und Fernsehartikels in die Bundesverfassung (heute Art. 93 BV⁸) im Jahr 1984 erhielt der Bund die Aufgabe, ein Radio- und Fernsehsystem zu errichten, das zur Bildung, zur Meinungsbildung, zur kulturellen Entfaltung und zur Unterhaltung beiträgt. Hinter der Schaffung dieser Verfassungsbestimmung stand die Überzeugung, dass heute eine direkte Demokratie ohne ein funktionierendes Rundfunksystem nicht denkbar ist. Es geht hier somit um eine demokratisch festgelegte öffentliche Aufgabe, deren Erfüllung allen direkt oder indirekt zugutekommen soll, d.h. auch denjenigen, die selten oder überhaupt keine

⁵ Einzelne Unternehmen entrichten jährlich einen sechsstelligen Betrag als Empfangsgebühr.

⁶ Gemeldet waren Ende 2010: 2 813 872 Haushalte für den Radioempfang und 2 850 464 für den Fernsehempfang sowie 99 027 Betriebe für den Radioempfang und 33 946 für den Fernsehempfang

⁷ Detaillierte Informationen zur heutigen Empfangsgebühr finden sich im Bericht des Bundesrates an die Eidg. Räte vom 17.2.2009, Ziffern 1 bis 4 sowie Anhang 1 (Bericht s. <http://www.bakom.admin.ch/empfangsgebuehren/03812/03817/index.html?lang=de>)

⁸ Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999; SR 101

Radio- und Fernsehprogramme konsumieren. Die Empfangsgebühren sind heute die Hauptfinanzierungsquelle für Radio und Fernsehen in der Schweiz, wie auch der Vergleich mit dem Ertrag aus der Werbung zeigt: Alle Radio- und Fernsehveranstalter zusammen erzielten 2010 aus der Werbung in der Schweiz 615 Mio. Franken (netto); dies ist knapp halb so viel, wie der Ertrag aus den Empfangsgebühren ausmacht.⁹

1.2.1.2 Probleme beim System der Empfangsgebühr

Gebührenpflichtig ist heute, wer ein betriebsbereites Empfangsgerät bereithält. Dieses System war während langer Zeit unproblematisch, da kaum Zweifel bestanden, was unter einem Empfangsgerät zu verstehen war. Der technologische Wandel bei den Empfangsgeräten stellt diese Voraussetzung aber zunehmend in Frage. Im Zentrum der Entwicklung steht die Digitalisierung der vormals rein analogen Verbreitung von elektromagnetischen Signalen. Durch die Digitalisierung können diese Signale grundsätzlich auf allen digitalen Verbreitungswegen transportiert werden. Die früher klare Trennung in Rundfunk-Verbreitungsnetze und Fernmelde-netze verschwindet, und es kommt zur Verschmelzung des Rundfunk- und des Fernmeldebereichs. Diese Verschmelzung – auch Konvergenz genannt – erfasst neben den Verbreitungsnetzen und den darüber transportierten Inhalten auch die Empfangsgeräte. Moderne Geräte lassen sich nicht mehr eindeutig einem bestimmten einzelnen Verwendungszweck zuordnen, so wie dies früher bei einem Radio, einem Fernsehgerät oder einem Telefon der Fall war. Problemlos lassen sich viele moderne Geräte mit neuen Anwendungen oder neuer Software von Fernmeldegeräten in Rundfunkempfangsgeräte umwandeln und umgekehrt. Praktisch alle neuen Geräte sind heute multifunktional, d.h. vielseitig verwendbar (z.B. Radiowecker, GPS-Geräte mit Radioempfang, Mobiltelefone mit Radio- und/oder Fernsehempfang, Personal Computer). Selbst mit den traditionellen Fernsehgeräten kann man heute ohne grossen technischen Aufwand - via Satellitenempfang oder über eine Settop-Box - problemlos Radio hören. Erhältlich sind zudem Fernsehgeräte, mit denen auch im Internet navigiert werden kann. Im Bereich des Internets ist die Konvergenz am stärksten fortgeschritten. Dienste, Anwendungen und Geräte (Computer, Laptop, Netbook, PDA, Smartphone) sind hier kaum mehr zu trennen. So ist es heute mit privat oder beruflich genutzten Computern mit Internetanschluss problemlos möglich, Radio- und Fernsehprogramme zu konsumieren.

Der technische Wandel bei den Empfangsgeräten untergräbt das heutige Gebührensystem. Heute existiert zwar eine Praxis für die Gebührenpflicht bei multifunktionalen Geräten, die für eine Übergangsphase tragfähig ist. Es ist aber absehbar, dass in naher Zukunft die Unterscheidung von gebührenpflichtigen und übrigen Haushalten anhand des Kriteriums «Empfangsgerät» nicht mehr möglich ist. Die Entwicklungsdynamik nötigt zu komplizierten Abgrenzungen, die den Konsumentinnen und Konsumenten schwierig zu vermitteln sind und zu Rechtsunsicherheit führen. Diese Verunsicherung drückt sich auch darin aus, dass ein grosser Teil der telefonischen und schriftlichen Anfragen an die Gebührenerhebungsstelle Billag AG die Gebührenpflicht bei multifunktionalen Geräten betrifft; durch diese Anfragen wird auch der Systemaufwand erhöht.

⁹ inkl. Erträge Schweizer Werbefenster in ausländischen Programmen (Quelle: Stiftung Werbestatistik Schweiz).

Diese Probleme haben negative Auswirkungen auf den Vollzug der Gebührenpflicht. Die Gebührenerhebungsstelle muss durch Kontrollen bei den nicht angemeldeten Haushalten und Betrieben überprüfen, ob diese tatsächlich keine Empfangsgeräte besitzen. Diese Kontrollen sorgen bei den Betroffenen für Unmut, da sie als Eindringen in die Privatsphäre empfunden werden. Konsequenterweise müsste sich eine Kontrolle angesichts der technische Konvergenz auch auf die Festplatte eines Computers erstrecken, was erhebliche Datenschutzfragen aufwerfen würde. Wollte die Gebührenerhebungsstelle sämtliche nicht gemeldeten Gebührenpflichtigen aufspüren, setzte dies einen unverhältnismässig hohen Kontrollaufwand voraus. Deshalb wird im heutigen System ständig ein gewisser Teil von schwarz Konsumierenden bestehen, deren Gebühr indirekt von den ehrlichen Gebührenzahlenden finanziert werden muss.

Ein Ärgernis ist für die Betroffenen zum Beispiel auch der Umstand, dass heute für einen aufgelösten Haushalt die Empfangsgebühr weiterhin bezahlt werden muss, wenn der Haushalt nicht oder zu spät bei der Gebührenerhebungsstelle abgemeldet worden ist. Dieses Problem entfällt bei der neuen Abgabe, da keine besondere Abmeldepflicht mehr besteht: Mit der Abmeldung bei der Einwohnerbehörde endet auf das Monatsende automatisch auch die Abgabepflicht eines aufgelösten Haushalts.

1.2.1.3 Vorteile des Systems einer geräteunabhängigen Abgabe

Unter dem Eindruck der zunehmenden Schwierigkeiten beim Vollzug der Empfangsgebühr haben die eidgenössischen Räte am 13. September 2011 die bereits weiter oben erwähnte Motion 10.3014 überwiesen, welche den Bundesrat beauftragt, eine Gesetzesvorlage für eine neue, geräteunabhängige Abgabe für Radio und Fernsehen von allen Haushalten und Betrieben auszuarbeiten. Die Vorlage soll gemäss diesem Auftrag Ausnahmen von Haushalten aus sozialpolitischen Gründen und von kleinen Betrieben von der Abgabepflicht vorsehen; das Mandat zum Inkasso der Abgabe soll in einer öffentlichen Ausschreibung erteilt werden.

Mit der Überweisung dieses Vorstosses hat sich das Parlament implizit gegen andere Modelle der öffentlichen Finanzierung des Service public in Radio und Fernsehen ausgesprochen, beispielsweise eine Finanzierung aus dem Ertrag der direkten Bundessteuer oder der Mehrwertsteuer, eine gemeinsam mit der direkten Bundessteuer erhobene Abgabe oder eine allgemeine Abgabe, bei der die Möglichkeit besteht, sich beim Nichtkonsum von Radio und Fernsehen abzumelden. Diese und weitere Finanzierungsmodelle waren in einem Bericht vom Januar 2010 vorgestellt und erörtert worden, den der Bundesrat aufgrund eines Postulats ausgearbeitet hatte und der dem Parlament vorlag, als es die Motion überwies (vgl. auch Anhang zu diesen Erläuterungen).¹⁰

Die vom Parlament geforderte vollständige Lösung der Abgabepflicht von den Empfangsgeräten beseitigt die Hauptprobleme bei der heutigen Empfangsgebühr. Die Vorteile einer geräteunabhängigen Abgabe sind:

- Die Abgrenzungsprobleme bezüglich multifunktionaler Geräte fallen weg

¹⁰ Postulat 09.3012 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats, Radio und Fernsehen. Überprüfung der Gebührenpflicht und des Inkassos, vom 17.2.2009. Bericht des Bundesrates vom Januar 2010 siehe Fussnote 7.

- Die Meldepflicht und die Abmeldepflicht entfallen
- Es gibt keine schwarz Konsumierenden
- Kontrollen in Haushalten und Betrieben sind nicht nötig
- die Abgabe kann gesenkt werden, da der Erhebungsaufwand kleiner und die Zahl der Abgabepflichtigen grösser wird

Neben den praktischen Vorteilen eines geräteunabhängigen Systems der Abgabe sprechen auch grundsätzliche, staatspolitische Überlegungen für einen Systemwechsel. Wie schon weiter oben dargelegt, erfüllen die SRG und die lokal-regionalen Sender mit Gebührenunterstützung mit ihren Programmen einen wichtigen Dienst an der Öffentlichkeit, einen Service public. Sie haben einen gesetzlichen, d.h. demokratisch abgestützten Auftrag, zur politischen Meinungsbildung, zum nationalen Zusammenhalt, zum Kulturleben und zur Bildung beizutragen. Die direkte Demokratie in der Schweiz ist heute auf Radio und Fernsehen angewiesen und wäre ohne diese Medien kaum mehr funktionsfähig. Das einheimische kulturelle Leben findet in Radio und Fernsehen nicht nur ein Echo, sondern auch eine unverzichtbare Plattform. Die Programmveranstalter erfüllen somit eine unverzichtbare öffentliche Aufgabe, und ihre Leistungen kommen auch jenen Personen zu Gute, die nie ein schweizerisches Programm sehen oder hören. In einem geräteunabhängigen System tragen deshalb alle zur Finanzierung dieser Leistungen bei.

1.2.1.4 Grundzüge des neuen Systems der Abgabe

Wegleitend für die Ausgestaltung der neuen Abgabe war die Anforderung, dass sowohl für die Erhebung der Abgabe als auch für die Befreiung von ihr einfache Verfahren gewählt werden, welche weder für die Abgabepflichtigen noch für die Erhebungsstelle einen übermässigen Aufwand verursachen. Einzelfallprüfungen sind deshalb zu vermeiden, und es soll soweit möglich an bereits von anderen Behörden erhobene Sachverhalte angeknüpft werden. Dass ein einfaches und auch schematisches Verfahren bei einem Geschäft in dieser Grössenordnung unvermeidlich sei, hat auch schon das Bundesgericht festgestellt.¹¹

1.2.1.4.1 Abgabe pro Haushalt

Wie die bisherige Empfangsgebühr bezieht sich auch die künftige Abgabe nicht auf Einzelpersonen, sondern auf Haushalte. Von den Mitgliedern jedes Haushalts wird jährlich eine Abgabe erhoben. Die Erhebung der Abgabe pro Haushalt knüpft an das Registerharmonisierungsgesetz (RHG)¹² an. Demnach besteht ein Haushalt aus jenen Personen, die gemäss dem Einwohnerregister einer bestimmten Wohnung zugeordnet sind. Die künftige Erhebungsstelle wird über die elektronische Schnittstelle Sedex des Bundes Zugang zu den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern erhalten und so in der erforderlichen Aktualisierung über die Zusammensetzung aller Haushalte in der Schweiz informiert sein. Gestützt auf die von den Registerbehörden gelieferten Informationen versendet die Erhebungsstelle die Rechnungen an die Haushalte; als Standard wie heute eine Jahresrechnung. Die Anmeldung der Haushalte bei der Erhebungsstelle erübrigt sich damit, ebenso die Abmeldung bei einem Umzug oder bei der Auflösung des Haushalts. Dank den

¹¹ Urteil des Bundesgerichts 2A.393/2002 vom 23. Juni 2003, E. 2.5

¹² SR 431.02

regelmässigen Datenabgleichen mit den Einwohnerregistern kann die Erhebungsstelle auch auf Mutationen bei den Haushalten reagieren, sodass sie z.B. den erloschenen Haushalten die zuviel bezahlte Abgabe zurückerstatten kann. Eine Person ist grundsätzlich nur für einen einzigen Haushalt, nämlich für ihren Hauptwohnsitz, abgabepflichtig. Anders als heute bei der privaten Empfangsgebühr muss für einen während längerer Zeit genutzten Nebenwohnsitz, z.B. eine Ferienwohnung oder den Wochenaufenthaltswohnsitz, keine Abgabe entrichtet werden.

Die Motion 10.3014 verlangt, dass Befreiungen von Haushalten aus sozialpolitischen Gründen vorzusehen seien. Diese Vorgabe wird umgesetzt, indem wie bisher auf Gesuch hin Haushalte von Personen mit jährlichen Ergänzungsleistungen nach AHV oder IV von der Abgabe befreit werden. Aus diesem Grund waren 2010 rund 228 000 Haushalte von der Empfangsgebühr befreit.¹³ Nach dem neuen System erübrigt sich die bisherige Befreiung schwer pflegebedürftiger Personen in Heimen, denn diese begründen nach RHG keinen eigenen Haushalt innerhalb des Heims. Abgabepflichtig ist lediglich das Pflegeheim selber, das als Kollektivhaushalt gilt.

Weiterhin zu befreien sind aufgrund internationaler Verpflichtungen der Schweiz bestimmte ausländische Personen im diplomatischen Dienst.

Aufsichts- und Beschwerdeinstanz der Erhebungsstelle ist das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM).

1.2.1.4.2 Abgabe von Unternehmen

Auch für die Abgabe von Unternehmen wird von der Meldepflicht Abschied genommen. Die Abgabe knüpft am jährlichen Totalumsatz eines Unternehmens an. Dieser totale Umsatz erfasst im Unterschied zum steuerbaren Umsatz, auf welchem die Mehrwertsteuer (MWST) berechnet wird, auch die nicht steuerpflichtigen Erträge der Unternehmen,¹⁴ umfasst also die gesamte wirtschaftliche Tätigkeit eines Unternehmens. Im Zuge der Erhebung der MWST teilen die Unternehmen der Eidgenössische Steuerverwaltung (ESTV) auch den Totalumsatz mit. Dieser Umsatz wird im Zusammenhang mit der Radio- und Fernseh-Abgabe als Massstab für die Grösse eines Unternehmens herangezogen.

Der Abgabepflicht unterstehen nur Unternehmen, die in der vorangegangenen jährlichen Steuerperiode einen bestimmten minimalen Umsatz erreicht oder übertroffen haben. Diesen Grenzwert wird der Bundesrat in der RTVV auf 500 000 Franken festlegen. Dieser Betrag entspricht dem Grenzwert für die Buchführungspflicht nach neuem Rechnungslegungsrecht. Damit würden rund 140 000 (von insgesamt rund 330'000 bei der MWST erfassten) Unternehmen abgabepflichtig.¹⁵ Da die kleinsten der etwa 500 000 Unternehmen in der Schweiz bereits durch die MWST-eigenen Befreiungsgrenzen ausgeklammert sind,¹⁶ bedeutet die Untergrenze von 500 000

¹³ Gegenwärtig beziehen rund 300'000 Personen jährliche Ergänzungsleistungen nach AHV/IV, von denen allerdings rund ein Viertel in Heimen lebt (und die damit künftig keine individuelle Haushaltabgabe mehr entrichten müssen).

¹⁴ Von der MWST ausgenommen sind Erträge u.a. in den Bereichen Gesundheit, Sozialfürsorge, Ausbildung, Kultur, Geld- und Kapitalverkehr, Versicherungen.

¹⁵ Quelle: Offizielle MWST-Statistik für das Jahr 2008

¹⁶ Von der MWST-Pflicht befreit sind Unternehmen, welche einen steuerbaren Jahresumsatz von weniger als 100 000 Franken aufweisen (bzw. von weniger als 150 000 Franken bei nicht gewinnstrebigen, ehrenamtlich geführten Kultur- und Sportvereinen und bei gemeinnützigen Institutionen).

Franken, dass weniger als 30 Prozent aller Unternehmen der Radio- und Fernseh-Abgabe unterliegen. Mit der Befreiung ist die Absicht verbunden, Familienbetriebe und andere Kleinbetriebe nicht zusätzlich finanziell zu belasten. Die Motion 10.3014 erwähnt «kleine Gewerbe-, Fabrikations-, Dienstleistungs- und Landwirtschaftsbetriebe», welche von der Abgabepflicht auszunehmen seien. Insbesondere soll mit der gewählten Befreiungsgrenze verhindert werden, dass solche kleinen Betriebe, die oft im Rahmen eines Haushalts wirtschaften, durch die Unternehmens- und die Haushalts-Abgabe doppelt belastet werden. Öffentliche Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden werden gleich behandelt werden wie private Unternehmen. Diese Gemeinwesen unterliegen der Mehrwertsteuer nur insofern, als sie einen bestimmten Mindestumsatz aus Leistungen an Nichtgemeinwesen erzielen.

Oberhalb der Grenze von 500 000 Franken wird eine nach dem Umsatz eines Unternehmens abgestufte Abgabe erhoben. Durch diese Abstufung kann die Grösse eines Unternehmens berücksichtigt werden (zu den Tarifkategorien s. Ziff. 1.2.1.5.). Zu berücksichtigen gilt es, dass auch die heutige Empfangsgebühr für Unternehmen abgestuft ist, allerdings nach anderen Kriterien: Einerseits bezahlt ein Unternehmen heute für jede gebührenpflichtige Betriebsstätte eine volle Gebühr, andererseits ist die Gebühr je nach Art und Ausmass der Nutzung von Empfangsgeräten abgestuft. Diese Kriterien können bei der neuen Abgabe wegen der Anknüpfung an die Mehrwertsteuer bzw. wegen der Loslösung vom Empfangsgerät ohnehin nicht mehr zur Anwendung kommen.

Die Erhebung und das Inkasso der Unternehmensabgabe verläuft so, dass die ESTV der Erhebungsstelle jährlich den Namen, die Adresse und die - aufgrund des Vorjahres-Umsatzes bestimmte - Tarifkategorie jedes abgabepflichtigen Unternehmens übermittelt. Gestützt auf diese Angaben versendet die Erhebungsstelle die Rechnungen an die Unternehmen. Aufsichts- und Beschwerdeinstanz der Erhebungsstelle ist auch hier das BAKOM.

Die neue Abgabe bringt damit nicht nur für die Erhebungsstelle eine bedeutende administrative Vereinfachung gegenüber der heutigen Empfangsgebühr – indem das Abgabesystem von den Unternehmen keine zusätzliche Deklaration oder Meldung erfordert, wird die generelle Forderung des Gewerbes nach einer administrativen Entlastung in diesem Bereich vollumfänglich erfüllt.

1.2.1.5 Höhe der Abgabe

Mit dem Wechsel von der Empfangsgebühr zur Radio- und Fernseh-Abgabe ist keine Erhöhung des Gesamtertrags beabsichtigt oder zwingend verbunden. Ob die Einnahmen erhöht oder gesenkt werden sollen, ist ein medienpolitischer Entscheid, der durch die zuständige Behörde – heute der Bundesrat – im dazu vorgesehenen Verfahren getroffen wird (vgl. für die Bestandteile und Finanzflüsse des heutigen Empfangsgebührensystems und des neuen Systems der Radio- und Fernseh-Abgabe Anhang II). Die hier genannten Annahmen zur voraussichtlichen Höhe der Abgabe gehen daher von der Ertragsneutralität aus, d.h. vom aktuellen Gesamtertrag von Haushalten und Unternehmen von rund 1,3 Milliarden Franken pro Jahr. Die grössere Zahl der Abgabepflichtigen führt daher nicht zu höheren Einnahmen, sondern tendenziell zu einer tieferen Abgabe als heute. Vorausgeschickt sei zudem, dass die Abgabetarife nicht im Gesetz festgelegt werden. Diese Festlegung soll wie bisher der Bundesrat treffen; er wird die Tarife regelmässig aufgrund der Bedürfnisse für die vorgesehenen Verwendungszwecke überprüfen und sie gegebenenfalls anpassen können.

Weil die neue Abgabe ohne Bezug zu Empfangsgeräten erhoben wird, gibt es künftig keine Unterscheidung mehr zwischen einer Abgabe für Radio und für Fernsehen.

Die Haushaltsabgabe wird wie die bisherige Empfangsgebühr für jeden Privathaushalt gleich hoch sein. Heute beträgt die jährliche Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen pro Haushalt 462 Franken. Die neue Abgabe wird voraussichtlich spürbar tiefer liegen als heute, wobei das Ausmass der Befreiungen von der Abgabe eine grosse Rolle spielen wird. Die Reduktion gegenüber heute ist unter anderem zurückzuführen auf die grössere Zahl von Haushalten, für welche eine Abgabepflicht besteht. Wenn die Abgabe künftig bei 400 Franken pro Haushalt und Jahr liegen sollte, würden die Haushalte insgesamt jährlich rund 1 100 Millionen Franken zum Ertrag der Abgabe beitragen.

Einen Sonderfall bilden die Kollektivhaushalte, denen gewöhnlich wesentlich mehr Personen angehören als einem Privathaushalt (Alters- und Pflegeheime, Spitäler, Internate, u.a.). Für Kollektivhaushalte wird der Bundesrat einen nach Anzahl Bewohnerinnen und Bewohner abgestuften Spezialtarif festlegen. Ein Kollektivhaushalt wird eine höhere Abgabe entrichten müssen als ein Privathaushalt. Dies rechtfertigt sich dadurch, dass die Angehörigen von Kollektivhaushalten gegenüber heute entlastet werden, weil sie anders als heute keine individuelle Haushaltsabgabe mehr für ihre privat genutzten Räume innerhalb des Kollektivhaushalts bezahlen müssen.

Die Abgabe eines Unternehmens soll wie oben dargelegt nach dem jährlichen Umsatz abgestuft werden (vgl. Ziff. 1.2.1.4.2). Die Tarifkategorien und die anwendbaren Tarife wird der Bundesrat in der RTVV festlegen. Seine Vorstellungen gehen dahin, sechs Tarifkategorien mit diesen voraussichtlichen Abgabetarifen zu schaffen:¹⁷

<i>Tarif- kategorie</i>	<i>Umsatz (Fr.)</i>	<i>Anzahl Unternehmen</i>	<i>Tarif/Jahr (Fr.)</i>
1	500 000 - 1 Mio.	51 468	400
2	1 – 5 Mio.	65 259	1 000
3	5 - 20 Mio.	17 910	2 500
4	20 – 100 Mio.	5 796	6 300
5	100 Mio. – 1 Mrd.	1 769	15 600
6	über 1 Mrd.	353	39 000

Die Abgabe in der tiefsten Tarifstufe wird damit auf ähnlichem Niveau liegen wie die Haushaltsabgabe. Dieser Betrag ist geringer als die heute geltende tiefste Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen für Betriebe (612 Franken), wodurch die kleinsten der nicht ohnehin befreiten Unternehmen bloss eine bescheidene Belastung erfahren. Die Abgabetarife in den höchsten Stufen mögen auf den ersten Blick hoch erscheinen. Zu bedenken ist allerdings, dass Unternehmen mit vielen Filialen – Grossverteiler, Banken, Modehäuser, Post – bereits heute Empfangsgebühren in

¹⁷ Quelle: Offizielle MWST-Statistik für das Jahr 2008

dieser Grössenordnung entrichten; einzelne Grossverteiler bezahlen heute jährlich einen sechsstelligen Betrag an die Gebührenerhebungsstelle.

Kommt diese Tarifstruktur zur Anwendung, wird der Ertrag aus der Unternehmens-Abgabe jährlich voraussichtlich rund 200 Millionen Franken ausmachen, also etwa 15 Prozent des Gesamtertrags. Dies bedeutet eine Zunahme gegenüber heute, begründet durch die künftig grössere Zahl von Unternehmen, welche effektiv einen finanziellen Beitrag leisten.¹⁸ Würden die Unternehmen vollständig von der Abgabepflicht befreit, müsste für jeden Haushalt etwa 65 Franken pro Jahr mehr bezahlt werden.

Die Belastung von Kantonen und Gemeinden durch die Unternehmensabgabe dürfte mit dieser Tarifstruktur eher geringer ausfallen als durch die heutige Empfangsgebühr. Die Bundesverwaltung, die heute von der Empfangsgebühr ausdrücklich befreit ist, würde voraussichtlich mit insgesamt rund 100 000 Franken belastet werden.

1.2.1.6 Erhebungsstelle

Die Erhebung der Haushalts- und Unternehmens-Abgabe wird durch eine unabhängige Firma vorgenommen werden, wie dies heute bereits durch die Gebührenerhebungsstelle geschieht. Das Mandat wird in einem Verfahren nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht an die am besten geeignete Bewerberin erteilt werden. Dies kann – wie in der Motion 10.3014 vorgesehen – im Rahmen einer öffentlichen Ausschreibung geschehen, oder in einem Einladungsverfahren. Angesichts des beschränkten Kreises von Firmen, welche ein anspruchsvolles Massengeschäft von diesem Umfang bewältigen können, erscheint das weniger aufwendige und kürzere Einladungsverfahren als ebenso geeignet für die Wahl der Erhebungsstelle. Das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) schliesst wie heute einen mehrjährigen Vertrag mit der gewählten Erhebungsstelle, in welcher deren Aufgaben und Kompetenzen im Detail sowie die Abgeltung geregelt sind.

Anders als heute darf die Erhebungsstelle keine andere Tätigkeit wahrnehmen als die gesetzlichen Aufgaben für die Erhebung der Haushalts- und Unternehmens-Abgabe. Diese Anforderung stellt für allfällige Bewerber um das Erhebungsmandat indessen keine schwerwiegende Einschränkung dar. Gefordert ist aus Transparenzgründen lediglich die strukturelle Verselbständigung der Erhebungsstelle, nicht aber deren Unabhängigkeit von anderen Unternehmen. Heute erhebt die Gebührenerhebungsstelle mit den von den Betrieben erhaltenen Daten auch die Urheberrechtsabgaben für die Verwertungsgesellschaft Suisa. Diese Nebentätigkeit würde die künftige Erhebungsstelle ohnehin kaum mehr ausführen können, da sie die Daten, an welche sie bei der Erhebung der Abgabe gelangt, aus Datenschutzgründen nicht für andere Zwecke verwenden darf.

Neu ist die Erhebungsstelle verpflichtet, ihre Jahresrechnung sowie einen jährlichen Tätigkeitsbericht zu veröffentlichen. Mit dieser Verpflichtung wird dem Bedürfnis der Öffentlichkeit nach grösserer Transparenz bei der Wahrnehmung dieser öffentli-

¹⁸ Im Jahr 2010 fakturierte die Billag AG den Betrieben Empfangsgebühren von insgesamt rund 35 Mio. Franken. Nach Angaben der Billag AG haben per Ende 2010 unter den *gebührenpflichtigen* Betrieben lediglich 46 % die Radio- und 35 % die Fernseh-Empfangsgebühr entrichtet.

chen Aufgabe entsprochen. Die Veröffentlichung der Jahresrechnung wird überdies auch in der Motion 10.3014 verlangt.

Variante: Erhebung und Inkasso der Unternehmens-Abgabe durch die Eidgenössische Steuerverwaltung

Der vorliegende Gesetzesentwurf und die Erläuterungen beruhen auf einem System, in welchem wie bisher die Erhebungsstelle die Abgabe sowohl pro Haushalt als auch bei den Unternehmen erhebt.

Knüpft die Unternehmensabgabe – wie hier vorgeschlagen – an die MWST an, bietet sich als Variante die Möglichkeit an, dass die ESTV die Abgabe bei den Unternehmen vollständig selbst erhebt und einzieht. Die Tätigkeit der Erhebungsstelle würde sich in dieser Variante auf die Haushaltabgabe beschränken. Gleich wie im vorliegenden Entwurf geregelt würden dagegen die Abgabepflicht und die Befreiung von Unternehmen sowie die Regelung der Abgabehöhe und der Tarifstufen. Die Aufsicht und der Rechtsweg würden in der Variante entsprechend den bestehenden Regelungen im MWST-Gesetz ausgestaltet.

Die Variante vermeidet Schnittstellen zwischen Erhebungsstelle und ESTV, was eine effizientere Erhebung der Unternehmensabgabe erlaubt. Günstig auf die Effizienz wirkt sich bei der Variante ausserdem aus, dass die ESTV zu allen potenziell abgabepflichtigen Unternehmen im Rahmen der MWST bereits rechtlich geregelte Beziehungen unterhält und bei diesen ohnehin ein regelmässiges Inkasso durchführt. Vorteilhaft ist zudem, dass keine Unternehmensdaten ausserhalb der ESTV bearbeitet werden müssen.

Vor diesem Hintergrund sind die Vernehmlassungsteilnehmer gebeten, sich zur folgenden Frage zu äussern:

Welche Regelung von Erhebung und Inkasso der Unternehmensabgabe bevorzugen Sie?

- a) Die Erhebungsstelle erhebt die Abgabe bei den Unternehmen aufgrund der Angaben der ESTV (*entspricht dem vorliegenden Entwurf und den Erläuterungen*)
- b) Die ESTV erhebt die Abgabe bei den Unternehmen selbst (*Variante; im vorliegenden Entwurf nicht ausgeführt*)

1.2.1.7 Verworfen Alternativen

Bei der Erarbeitung der Gesetzesvorlage sind neben den hier erläuterten Regelungen auch andere Lösungen geprüft worden, um den Anforderungen der Motion 10.3014 zu entsprechen (zu alternativen Abgabesystemen siehe Ziff.1.2.1.3 sowie den Anhang I).

Die geprüften alternativen Kriterien für die Abgabe-Befreiung von Haushalten aus sozialpolitischen Gründen erwiesen sich durchwegs als nicht sachgerecht oder als zu aufwendig im Vollzug und wurden deshalb verworfen, so die Modelle, die an der

Verbilligung der Krankenkassenprämien, an der Steuerbefreiung oder - unter Einbezug ergänzender Kriterien - am steuerbaren Einkommen anknüpfen. Ebenfalls nicht angebracht ist die Befreiung von Personen, die Sozialhilfe empfangen, da gemäss den von den Kantonen anerkannten Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) die Kosten für die Empfangsgebühr im Existenzminimum berücksichtigt sind. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass der Ertragsausfall durch die Befreiung der Ergänzungsleistungen beziehenden Personen jährlich über 100 Millionen Franken beträgt, dass also bereits heute jeder gebührend zahlende Haushalt einen «Solidaritätsbeitrag» von rund 35 Franken bezahlt. Diese Beträge würden durch die Befreiung der Personen, die Sozialhilfe beziehen, auf über 150 Millionen Franken bzw. auf über 50 Franken je Haushalt ansteigen. Nicht gerechtfertigt ist schliesslich eine Befreiung von hör- oder sehbehinderten Personen. Zwar können solche Menschen die Radio- und Fernsehprogramme nur eingeschränkt nutzen. Demgegenüber wird ein bedeutender und zunehmender Teil des Abgabetrags gerade zum Ausgleich dieser Nachteile verwendet (mittels Untertitelung, Gebärdensprache, Audio Deskription) und die Programme diesen Menschen damit zugänglich gemacht.

Als Kriterium zur Befreiung und Tarifgestaltung für die Unternehmensabgabe verworfen wurde die Anknüpfung an die Lohnsumme oder an die Anzahl Angestellte eines Unternehmens. Beide Werte werden jährlich im Rahmen der AHV erhoben. Zum einen würde sich die Dezentralisierung der Datenbasis nachteilig auf die Effizienz des Systems auswirken, denn die Angaben müssten von den über 100 AHV-IV-Ausgleichskassen bezogen werden. Das Kriterium Lohnsumme hätte ausserdem die unerwünschte Folge, dass die Arbeitskosten stärker belastet würden. Die Zahl der Angestellten als Kriterium führt zu Verzerrungen, da die AHV-Statistik nicht unterscheidet zwischen temporärem bzw. teilzeitlichem Arbeitseinsatz und Vollzeitarbeit. Dies würde bestimmte Branchen mit einem grossen Anteil von temporär Angestellten wie das Gastgewerbe und die Landwirtschaft benachteiligen.

1.2.2 Weitere Regelungsbereiche

1.2.2.1 Kompetenzregelungen

Die Aufsicht über das mit der Radio- und Fernseh-Abgabe finanzierte übrige publizistische Angebot (üpA) der SRG wird im geltenden RTVG nicht explizit geregelt und liegt daher heute beim BAKOM, das im Aufsichtsbereich eine Auffangkompetenz hat. Dies ist vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlich garantierten Programmautonomie der Veranstalter heikel. Diese Kompetenz wird daher der Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen (UBI) übertragen. Näheres unten Ziff. 2.2.

Eine weitere Lücke wird bei der Staatsunabhängigkeit geschlossen. Radio und Fernsehen sollen aus verfassungsrechtlichen Gründen vom Staat unabhängig sein (Art. 93 Abs. 3 BV). Da eine spezialgesetzliche Regelung im RTVG fehlt, können vom Staat beherrschte Radio- und Fernsehveranstalter nur dort verhindert werden, wo eine Konzession nötig ist. Um die Staatsunabhängigkeit auch bei den übrigen (meldepflichtigen) Veranstaltern durchsetzen zu können, wird eine gesetzliche Grundlage geschaffen. Näheres unten Ziff. 2.3.

Die Zuständigkeiten im Bereich der Frequenzverwaltung sind im geltenden Recht danach aufgeteilt, ob es sich um medienpolitische (Bundesrat, UVEK) oder techni-

sche, auf die Infrastruktur bezogene Anliegen (Eidgenössische Kommunikationskommission ComCom) handelt. Die konkrete Ausgestaltung der Aufteilung im geltenden RTVG ist nicht ganz klar und konsequent. Die Kompetenzregelung ist dementsprechend anzupassen und auf die ursprüngliche Absicht auszurichten. Entscheidungen in Frequenzangelegenheiten, die der Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags von Radio und Fernsehen (Art. 93 BV) dienen, sollen durch den Bundesrat getroffen werden. Näheres unten Ziff. 2.11.

Eine weitere Modifikation betrifft die Zuständigkeit der UBI, Sanktionen auszusprechen. Diese Kompetenz ist verfassungsrechtlich heikel und wird in eine Antragskompetenz umgewandelt. Statt selbst Sanktionen auszusprechen, soll die UBI beim BAKOM einen Antrag auf Erlass von Sanktionen stellen können. Näheres unten Ziff. 2.14.

Die letzte Kompetenzverschiebung wird im Bereich des Abschlusses internationaler Verträge technischen oder administrativen Inhalts vorgeschlagen. Solche Verträge sollen direkt vom BAKOM abgeschlossen werden können. Dies entspricht einer Angleichung an die Regelung im Fernmeldegesetz vom 30. April 1997¹⁹ (vgl. Art. 64 FMG). Näheres unten Ziff. 2.15.

1.2.2.2 Konzessionsvoraussetzungen

Die Erteilung einer Konzession für die Veranstaltung eines lokal-regionalen Radio- oder Fernsehprogramms setzt voraus, dass die Meinungs- und Angebotsvielfalt nicht gefährdet wird. Die Erfahrungen anlässlich der Erteilung der Veranstalterkonzessionen ab 2007 haben gezeigt, dass die Prüfung dieser Voraussetzung zeitaufwendig ist – sie kann bis zu zwei Jahre in Anspruch nehmen – und das Konzessionierungsverfahren schwerfällig macht. Diese Konzessionsvoraussetzung könnte zudem die auch vom Parlament an sich priorisierte Erfüllung des Leistungsauftrages gegenüber der Medienkonzentration erschweren und dazu führen, dass in kleinen Gebieten mit nur einem Medienhaus gar keine Konzessionen mehr erteilt werden könnten. Daher soll diese Konzessionsvoraussetzung gestrichen werden. Es besteht dennoch keine erhöhte Gefahr der Medienkonzentration, da andere griffige Instrumente zur Verhinderung der Medienkonzentration bestehen (Aufsichtsmassnahmen, falls eine Medienkonzentration tatsächlich besteht, Beschränkung auf den Erwerb von maximal zwei Radio- und zwei Fernsehkonzessionen). Näheres unten Ziff. 2.9.

Die erwähnte Beschränkung auf den Erwerb von maximal zwei Radio- und zwei Fernsehkonzessionen erweist sich grundsätzlich als taugliches Instrument für die Gewährleistung der Medienvielfalt. Allerdings könnte sich diese Norm als technologiehemmend erweisen. Deshalb wird vorgeschlagen, dass der Bundesrat, soweit es um die Erteilung einer Konzession geht, die für die Verbreitung über neue Technologien bestimmt ist, von dieser starren Regel abweichen kann. Näheres unten Ziff. 2.10.

1.2.2.3 Finanzierung von Radio und Fernsehen

Das Gebührensystem für die lokal-regionalen Veranstalter mit Leistungsauftrag und Gebührenanteil soll flexibilisiert werden. Dadurch wird künftig die Bildung von Überschüssen verhindert, ohne dass die Gebührenanteile der Veranstalter reduziert werden. Näheres unten Ziff. 2.8.

¹⁹ SR 784.10

Die vom Gesetzgeber beabsichtigte Förderung neuer Technologien konnte nicht im gewünschten Ausmass realisiert werden. Um die gewollte Anschubfinanzierung neuer Technologien effektiv zu gestalten, werden die Anspruchsvoraussetzungen neu definiert. Näheres unten Ziff. 2.12.

1.2.2.4 Rechte und Pflichten von Regionalfernsehveranstaltern mit Konzession

Heute sind die SRG und die sprachregional verbreiteten Fernsehveranstalter zur behindertengerechten Aufbereitung von Sendungen verpflichtet. Eine entsprechende Dienstleistung zugunsten der Hörbehinderten sollen künftig auch die regionalen Fernsehveranstalter mit Konzession anbieten. Die Untertitelung soll vollumfänglich aus der Radio- und Fernseh-Abgabe finanziert werden. Näheres unten Ziff. 2.4.

Eine Erleichterung für die konzessionierten lokal-regionalen Veranstalter stellt die Aufhebung der Verbreitungsbeschränkung dar. Bisher durften Veranstalter mit Gebührenanteil ihr Programm nur im Versorgungsgebiet verbreiten. Aufgrund der neuen Verbreitungswege (insb. Verbreitung über Internet) stellt sich diese Beschränkung je länger desto mehr als grosser Nachteil für die gebührenfinanzierten Service-public-Veranstalter heraus; sie lässt sich darum nicht mehr länger aufrecht erhalten. Näheres unten Ziff. 2.7.

1.2.2.5 Übrige Änderungen

Geringfügige Änderungen im RTVG betreffen die Werbezeitregelung (Liberalisierung wie in Europa) und die Organisation der Stiftung Mediapulse (Verzicht auf Vorgaben bei der Zusammensetzung des Verwaltungsrats). Näheres unten Ziff. 2.5 und 2.13.

Die Auskunftspflicht soll im Bereich der Überprüfung der Medienkonzentration auf die Akteure derjenigen medienrelevanten Märkte erweitert werden, die Gegenstand der konkreten Prüfung sind. Damit soll sichergestellt werden, dass der rechtserhebliche Sachverhalt ermittelt werden kann. Näheres unten Ziff. 2.6.

Das FMG soll im Bereich der Konzessionsgebühren geändert werden. Neu sollen nur noch konzessionierte Radio- und Fernsehveranstalter (heute: alle Veranstalter) zwingend von der Konzessionsgebühr für Funkkonzessionen befreit werden. Näheres unten Ziff. 2.16.

2 Erläuterungen zu einzelnen Artikeln

2.1 Abgabe für Radio und Fernsehen

2.1.1 Allgemeines

Art. 68 Grundsatz

Absatz 1: Grundsatzbestimmung, welche den Zweck der Abgabe und den Kreis der Abgabepflichtigen umreisst.

Absatz 2: Unverändert gilt der Grundsatz, dass pro Haushalt eine Abgabe erhoben wird (vgl. heute Art. 68 Abs. 2 RTVG). Neu ist dagegen der Grundsatz, dass die

zweite Abgabe pro Unternehmen erhoben wird, nicht mehr wie heute pro Geschäftsstelle eines Unternehmens.

Absatz 3: Entspricht der heutigen Praxis, wie der Ertrag der Empfangsgebühr wird auch der Ertrag der Abgabe grundsätzlich nicht in der Staatsrechnung ausgewiesen. Einzige Ausnahme ist wie bisher jener Teil der Abgabe, der den Bundesstellen (BAKOM, neu auch ESTV) als Abgeltung für deren Aufwand bei der Abgabenerhebung ausgerichtet wird.

Absatz 4: Die Einzelheiten zu Periodizität und Fälligkeit wird der Bundesrat wie bisher in der RTVV regeln, so die jährliche Erhebung der Haushaltabgabe und die Modalitäten im Zusammenhang mit der Rechnungstellung (heute in Art. 60a bis 62 RTVV). Wie heute bei der Empfangsgebühr, wird bezüglich Haushalten die Jahresrechnung der Standard sein, die quartalsweise Rechnung die zuschlagspflichtige Alternative.

Art. 68a (neu) Höhe der Abgabe

Absatz 1: Diese Bestimmung entspricht inhaltlich dem bisherigen Artikel 70 Absatz 1, hinzugekommen ist eine Bestimmung in Buchstabe e. Aus dem Ertrag der Abgabe werden dieselben Leistungen finanziell unterstützt wie heute aus dem Ertrag der Empfangsgebühr (vgl. heutigen Art. 70 Abs. 1 RTVG): die Programme und das übrige publizistische Angebot der SRG; die Programme der privaten lokal-regionalen Radio- und Fernsehveranstalter mit einem Abgabenteil; die Stiftung für Nutzungsforschung, die Einführung neuer Verbreitungstechnologien sowie die Aufgaben im Zusammenhang mit der Erhebung und Durchsetzung der Abgabe, insbesondere der Aufwand der Erhebungsstelle; die Tätigkeit des BAKOM im Bereich der Empfangsgebühren, neu auch die Tätigkeit der ESTV bei der Erhebung der Abgabe sowie die Entschädigung von Kantonen und Gemeinden (nach Art. 69c Abs. 4)²⁰.

Hinzu kommt neu die Unterstützung der Untertitelung von konzessionierten Regionalfernsehprogrammen zugunsten von hörbehinderten Menschen (Bst. e; Erläuterungen zu dieser Bestimmung siehe unter Ziff. 2.4).

Dass der Bundesrat – und nicht das Parlament – die Höhe der Abgabe festlegen soll, hat das Parlament im Dezember 2010 bestätigt, indem es einer parlamentarischen Initiative keine Folge leistete, welche diese Kompetenz der Bundesversammlung zuweisen wollte.²¹

Absatz 2: Ausdrücklich festgehalten wird nun die bisherige Praxis, wonach der Bundesrat bei der Festlegung der Abgabehöhe auch die Beträge festlegt, welche aus dem voraussichtlichen Abgabeträger den Zwecken und Empfängern nach Absatz 1 zufließen. In Bezug auf den Anteil der SRG (nach Abs. 1 Bst. a) kann der Bundesrat zudem die Teilbeträge für Radio, für Fernsehen und für das übrige publizistische Angebot einzeln bestimmen. Dadurch kann er - sofern nötig - sicherstellen, dass die einzelnen Mediengattungen im Angebot der SRG einen angemessenen Anteil aus der neuen Abgabe erhalten, um den Leistungsauftrag erfüllen zu können. Im heutigen Gebührensystem ergibt sich die Aufteilung nach Radio und nach Fernsehen

²⁰ vgl. für die Bestandteile und Finanzflüsse des heutigen Empfangsgebührensystms und des neuen Systems der Radio- und Fernseh-Abgabe Anhang II

²¹ Parlamentarische Initiative NR Rickli «Kompetenz für Radio- und Fernsehgebühren beim Parlament» (09.411) vom 19.3.2009

automatisch, da eine separate Radio- und Fernseh-Empfangsgebühr erhoben wird, deren Erträge für die jeweilige Programmkategorie verwendet werden. Mit der neuen Abgabe entfällt diese Aufteilung. Von dieser Kompetenz würde der Bundesrat insbesondere dann Gebrauch machen, wenn er feststellen würde, dass einzelne Programmkategorien auf Kosten von anderen zu gut ausgestattet bzw. zu Gunsten anderer vernachlässigt würden.

Absatz 3: Entspricht dem heutigen Artikel 70 Absatz 3 RTVG.

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

Absatz 1: Der Bundesrat wird das Mandat für die Erhebung der Abgabe bei den Angehörigen eines Haushalts wie bei Unternehmen einer besonderen Erhebungsstelle übertragen. Dies entspricht der heutigen Situation bei der Erhebung der Empfangsgebühr durch die Billag AG und wird auch in der Motion 10.3014 gefordert. Es handelt sich nicht um eine unabhängige Organisation, da sie wie heute die Billag AG der Aufsicht des Bundes untersteht. Dennoch soll die Abgabeerhebung grundsätzlich nicht von der Bundesverwaltung übernommen werden, sondern von einem Unternehmen. Der Bundesrat wird die Bestimmung der Erhebungsstelle wie heute dem UVEK überlassen, dieses wird wie bisher mit der Erhebungsstelle einen Vertrag über deren einzelnen Aufgaben und Kompetenzen sowie über die Entschädigung abschliessen (vgl. heute Art. 65 Abs. 1 und 3 RTVV).

Die Übertragung der Abgabenerhebung erfolgt nach den Regeln des öffentlichen Beschaffungsrechts des Bundes.²² Die Erhebungsstelle ist somit in einem nicht diskriminierenden Verfahren unter Wettbewerbsbedingungen auszuwählen, das heisst entweder in einer öffentlichen Ausschreibung oder in einem öffentlichen Einladungsverfahren. Der heutige Vertrag zwischen dem UVEK und der Gebührenerhebungsstelle Billag AG wurde als Folge eines Einladungsverfahrens geschlossen. Das Verfahren der öffentlichen Ausschreibung ist aufwendig und zeitraubend. Da in der Schweiz nur wenige Unternehmen in der Lage sind, ein Massengeschäft wie die Erhebung der Abgabe erfolgreich zu bewältigen, soll dem UVEK aus Effizienzgründen die Möglichkeit belassen werden, die Erhebungsstelle in einem Einladungsverfahren zu bestimmen. Der Zuschlag ist keine anfechtbare Verfügung. Der Vergabeentscheid des UVEK kann daher nicht gerichtlich auf seine Konformität mit dem Beschaffungsrecht überprüft werden.

Sollte in einem öffentlichen Verfahren nach Beschaffungsrecht kein Bewerber gefunden werden, der die Anforderungen erfüllt, oder kein wirtschaftlich günstiges Angebot vorliegen, erlaubt es die "Kann"-Formulierung dem Bundesrat, die Erhebungs-Aufgaben notfalls einer Bundesstelle zu übertragen.

Absatz 2: Wie bisher übt das BAKOM die Aufsicht über die Erhebungsstelle aus (vgl. bestehenden Art. 69 Abs. 5 RTVG). Daneben unterliegt die Erhebungsstelle nach dem Finanzkontrollgesetz auch der Finanzaufsicht der Eidgenössischen Finanzkontrolle. (Weiterhin behandelt das BAKOM auch Beschwerden gegen Verfügungen der Erhebungsstelle, diese Bestimmung findet sich neu aber in Artikel 99 Absatz 2.)

²² Bundesgesetz vom 16. Dezember 1994 über das öffentliche Beschaffungswesen (BöB; SR 172.056.1)

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

Absatz 1: Die Erhebungsstelle wird wie die heutige Gebührenerhebungsstelle (vgl. heute Art. 69 Abs. 1 RTVG) Verfügungen an Abgabepflichtige erlassen und von diesen die geschuldete Abgabe gegebenenfalls im Rahmen einer Betreibung einfordern können (Bst. a). Neu wird die Erhebungsstelle zudem gegenüber Kantonen und Gemeinden bei Streitigkeiten über die Entschädigung im Zusammenhang mit der Lieferung von Daten aus den Einwohnerregistern verfügen können (Bst. b).

Absatz 2: Die Feststellungsverfahren betreffend eine Abgabepflicht richten sich wie bisher nach den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVG²³). Die Abgabepflicht pro Haushalt bzw. pro Unternehmen knüpft an unterschiedliche Sachverhalte an. Im Fall eines Haushalts schulden Privatpersonen für ihren Haushalt die Abgabe. Ein Unternehmen schuldet eine Abgabe, wenn es den festgelegten Mindestumsatz erreicht. Die Abgabepflichtigen haben bei der Feststellung des Sachverhaltes mitzuwirken. Haben die Abgabepflichtigen andere Verwaltungsverfahren hängig, die den Ausgang des Verfahrens vor der Erhebungsstelle bzw. den Beschwerdeinstanzen (z.B. BAKOM) beeinflussen könnten (z.B. hängiges Gesuch um Ergänzungsleistung bei der kantonalen Ausgleichskasse oder Beschwerde eines Unternehmens gegen die von der ESTV verfügte Mehrwertsteuer), so sind sie dafür verantwortlich, diese Information der Erhebungsstelle rechtzeitig mitzuteilen. Die Mitwirkungspflicht eines Unternehmens besteht beispielsweise auch darin, dass das Unternehmen der Erhebungsstelle nötigenfalls Belege aus seiner Jahresrechnung vorlegt, falls es die Einstufung der ESTV in eine Tarifkategorie bestreitet.

Absatz 3: Diese Kompetenz besitzt die Erhebungsstelle bereits heute (vgl. Art. 69 Abs. 1 RTVG).

Absatz 4: Die Erhebungsstelle muss sich auf die Tätigkeit nach diesem Gesetz beschränken, andere wirtschaftliche Aktivitäten sind ihr nicht gestattet. Mit dieser Bestimmung ist sichergestellt, dass die Erhebungsstelle ihre finanziellen Mittel und anderen Ressourcen allein für die Erhebung der Abgabe einsetzt, und dass - vor dem Hintergrund der neuen Pflicht zur Publikation der Jahresrechnung - vollständige Transparenz über die Verwendung der Mittel hergestellt werden kann. Diese Anforderung stellt für allfällige Bewerber um das Erhebungsmandat indessen keine schwerwiegende Einschränkung dar. Gefordert ist lediglich die strukturelle Verselbständigung der Erhebungsstelle, nicht aber deren Unabhängigkeit von anderen Unternehmen. Die Erhebungsstelle kann durchaus einem anderen Unternehmen gehören oder Teil eines grösseren Konzerns sein, in welchem auch andere – bisherige oder neue – Tätigkeiten wahrgenommen werden. Auch die gemeinsame Nutzung von Ressourcen (Buchhaltung, Informatik, Liegenschaften, u.a.) mit anderen Unternehmen bleibt der Erhebungsstelle möglich.

Die bisherige Nebentätigkeit der Gebührenerhebungsstelle im Auftrag der Verwertungsgesellschaft Suisa (Erhebung von Urheberrechtsentschädigungen bei Betrieben) könnte die Erhebungsstelle im neuen Abgabesystem ohnehin kaum weiterführen, da sie die Daten, die sie für die Erhebung der Abgabe aus den Einwohnerregistern und von der ESTV erhält, aus Datenschutzgründen nicht für andere Zwecke verwenden darf.

²³ SR 172.021

Absatz 5: Die Erhebungsstelle ist im öffentlichen Auftrag tätig, sodass die Öffentlichkeit von ihr ein bestimmtes Mass von Transparenz über ihre Geschäftstätigkeit erwartet. Diese Erwartung drückt sich auch in der Motion 10.3014 aus, in welcher eine Veröffentlichung der Jahresrechnung verlangt wird. Neben der Transparenz in wirtschaftlicher Hinsicht, welche dadurch hergestellt wird, soll die Erhebungsstelle ausserdem in einem Tätigkeitsbericht die Öffentlichkeit jährlich über die Erledigung ihrer Aufgaben informieren und Rechenschaft ablegen.

Art. 68d (neu) Datenbearbeitung durch die Erhebungsstelle

Absatz 1: Entspricht inhaltlich der bisherigen Bestimmung in Artikel 66 Absatz 1 RTVV, sie wird neu ins Gesetz aufgenommen und insofern präzisiert, dass es sich bei den besonders schützenswerten Personendaten um jene Informationen handelt, welche die Erhebungsstelle im Zusammenhang mit Gesuchen um eine Abgabebefreiung erhält: Die Tatsache, dass eine Person jährliche Ergänzungsleistungen nach der Invalidenversicherung erhält, lässt möglicherweise Rückschlüsse auf ihren Gesundheitszustand zu.

Absatz 2: Die Vorgaben an die Erhebungsstelle betreffend die Bearbeitung von Daten sind dieselben wie heute an die Gebührenerhebungsstelle (vgl. heute Art. 69 Abs. 3 RTVG). Anders als bisher entfällt jedoch die Möglichkeit, Daten für andere Zwecke zu bearbeiten und weiterzugeben, da die Daten, welche die Erhebungsstelle aus den Einwohnerregistern und von der ESTV erhalten hat, aus Datenschutzgründen nicht für andere Zwecke verwendet werden dürfen. Heute verwendet die Gebührenerhebungsstelle einen Teil der – von ihr selbst erhobenen – Daten auch für die Erhebung von Urheberrechtsentschädigungen bei den Betrieben im Auftrag der Verwertungsgesellschaft Suisa.

Absatz 3: Entspricht im Grundsatz der Bestimmung im bestehenden Artikel 66 Absatz 3 RTVV. Die Bestimmung ist unerlässlich, damit der Bestand von Haushaltsdaten im Fall, dass eine neue Anbieterin die Funktion der Erhebungsstelle ausübt, der Nachfolgerin unmittelbar zur Verfügung steht. Aus Gründen des Datenschutzes hat die bisherige Erhebungsstelle ausserdem dafür zu sorgen, dass nach erfolgter Datenübergabe der nicht mehr benötigte Datenbestand bei ihr gelöscht wird.

2.1.2 Abgabe pro Haushalt

Art.69 Allgemeine Bestimmungen

Absatz 1: Die Regelung des zeitlichen Beginns bzw. Endes der Abgabepflicht für einen Haushalt entspricht sinngemäss der heutigen Regelung in Artikel 68 Absätzen 4 und 5 RTVG.

Absatz 2: Im heutigen Gebührensystem erhält die Erhebungsstelle die Daten zu den betroffenen Haushalten in erster Linie durch deren Anmeldung. Zur Überprüfung der Gebührenpflicht bezüglich nicht angemeldeter Haushalte verfügt die Gebührenerhebungsstelle über verschiedene weitere Datenquellen, unter anderem die Einwohnerregister, die Adressdaten der Post und die Rückmeldungen der Kontrollleurinnen und Kontrolleure der Gebührenerhebungsstelle. Im neuen Abgabesystem entfällt die Meldepflicht. Die Erhebungsstelle muss sich daher sämtliche Haushaltsdaten aus anderen Quellen beschaffen. Durch die Vereinheitlichung der Einwohnerregister im Rahmen des RHG eignen sich diese Register als alleinige Datengrundlage für die Erhebung der Haushaltabgabe. In jedem Register werden die im

betreffenden Kanton bzw. in der betreffenden Gemeinde gemeldeten Personen mittels einer Personen-Identifikatornummer erfasst und jeweils einer bestimmten Gebäude- und einer Wohnungs-Identifikatornummer zugeordnet. Die beiden letzten Nummern basieren auf dem offiziellen Gebäude- und Wohnungsregister. Zuzüge, Wegzüge und Umzüge müssen dem zuständigen Einwohneramt gemäss RHG innert 14 Tagen mitgeteilt werden. Auf der Grundlage dieser Angaben lässt sich zu jedem gewünschten Zeitpunkt der aktuelle Bestand und die Zusammensetzung der Haushalte in der ganzen Schweiz feststellen. Der Zugang der Erhebungsstelle zu den Daten der Einwohnerregister ist in Artikel 69c geregelt.

Art. 69a (neu) Privathaushalte

Absatz 1: Wie heute bei der Empfangsgebühr ist der Tarif der neuen Abgabe einheitlich für alle Privathaushalte.

Absatz 2: Das RHG definiert den Haushalt als Einheit aller Bewohnerinnen und Bewohner, die in der gleichen Wohnung leben (Art. 3 Bst. d RHG), in der Registerharmonisierungsverordnung (RHV²⁴) wird ausserdem der Privathaushalt vom Kollektivhaushalt unterschieden (Art. 2 Bst. a und a^{bis} RHV). Demnach gilt als Privathaushalt die Gesamtheit aller Personen, die in derselben Wohnung in demselben Gebäude wohnen. Als Kollektivhaushalte betrachtet werden bestimmte, abschliessend aufgezählte Formen von Gross-Haushalten (Alters- und Pflegeheime, Wohn- und Erziehungsheime, Internate, Studentenwohnheime, Behinderteninstitutionen, Spitäler, Gefängnisse, Asylheime, Klöster). Diese Definition ist praktisch identisch mit dem Haushaltsbegriff, den die Gebührenerhebungsstelle in der bisherigen Praxis entwickelt und angewandt hat. Der bedeutendste Unterschied besteht darin, dass der private Wohnbereich von Bewohnerinnen und Bewohnern von Kollektivhaushalten (z.B. Pflegeheimen) im heutigen Empfangsgebührensensystem als eigener Haushalt betrachtet wird, während nach dem RHG innerhalb eines Kollektivhaushalts keine Privathaushalte bestehen.

Absatz 3: Da ein Haushalt kein Rechtsträger ist, muss geregelt werden, inwieweit den Bewohnerinnen und Bewohnern die Verantwortung für die Bezahlung der Abgabe zukommt. Aus der Haftungsbestimmung in diesem Absatz ergibt sich, dass Schuldner(in) jede Person im Haushalt ist, welche volljährig ist, d.h. das 18. Altersjahr zurückgelegt hat. Die Haftung ist solidarisch. Das bedeutet, dass alle Personen im Haushalt gemeinsam haften. Die Erhebungsstelle kann ohne Rücksicht auf die konkreten Verhältnisse von allen, einigen oder einem einzigen der Schuldner die Erfüllung der Schuld verlangen. Im Fall einer Betreibung steht es im Ermessen der Erhebungsstelle, gegen welche der solidarisch haftenden Personen sie die Betreibung über den ganzen offenen Betrag richtet. Wie die solidarisch Haftenden den von einer Person bezahlten Betrag intern ausgleichen, richtet sich nach den rechtlichen Grundlagen des Innenverhältnisses (Artikel 148 des Obligationenrechts).

Die hier gewählte Regelung für den Privathaushalt entspricht insofern der heutigen Regelung im Rahmen der Empfangsgebühr, als heute jede Person für die Entrichtung der Empfangsgebühr verantwortlich ist, welche im betreffenden Haushalt ein Empfangsgerät zum Betrieb bereithält oder betreibt. Anders als heute sind aber Personen an ihrem für längere Zeit bewohnten Nebenwohnsitz nicht abgabepflichtig, sofern sie einen Hauptwohnsitz in der Schweiz aufweisen. Diese Änderung gegen-

²⁴ SR 431.021

über heute liegt im unterschiedlichen Anknüpfungspunkt der Abgabe begründet. Da die Empfangsgebühr am Radio- und Fernseh-Empfangsgerät anknüpft, muss heute zu Recht unter bestimmten Umständen auch für einen Zweitwohnsitz (z.B. eine Ferienwohnung) eine Haushaltgebühr entrichtet werden, wenn dort ein Empfangsgerät steht. Die neue Abgabe hingegen wird völlig losgelöst von einem Empfangsgerät geschuldet, so dass sich die Abgabepflicht einer Person auf einen einzigen Haushalt beschränken muss. Dies ist der Hauptwohnsitz der Person (Bst. a), einzig bei Personen mit Hauptwohnsitz im Ausland ist es der Nebenwohnsitz (Bst. b).

Absatz 4: Dieser Absatz präzisiert, dass eine Person nur für die Abgabeschuld eines Haushalts haftet, wenn sie zu Beginn einer Rechnungsperiode diesem Haushalt angehört hat (und in der Regel auch auf der Rechnung als Adressat ausdrücklich erwähnt ist). Konkret heisst das, dass Personen, die im Laufe der Rechnungsperiode zum Haushalt stossen, für die allfällig noch offene Rechnung nicht haften. Umgekehrt haftet für diese Rechnung eine Person, die dem Haushalt ursprünglich angehört hat, aber während der Rechnungsperiode weggezogen ist. Diese Schematisierung ist erforderlich, um einen unverhältnismässig grossen Erhebungsaufwand zu vermeiden.

Absatz 5: Nach der Definition in Artikel 3 Buchstabe d RHG besteht in einer Wohnung derselbe Haushalt weiter, solange diese Wohnung von mindestens einer Person bewohnt wird. Für die Erhebung der Abgabe ist es jedoch wesentlich, dass bei einem zeitgleichen Auszug aller Bewohnerinnen und Bewohner einer Wohnung oder im Todesfall der einzigen Bewohnerin der bisherige Haushalt endet, und damit auch deren Abgabepflicht, selbst wenn die betreffende Wohnung ohne Unterbruch von anderen Personen weiterhin bewohnt werden sollte. Diese anderen Personen begründen in derselben Wohnung ab dem folgenden Monatsersten einen neuen Haushalt, der einer eigenen Abgabepflicht unterliegt. Mit der vorliegenden Bestimmung wird diese Abweichung von der RHG-Definition festgehalten. Aus praktischen Gründen und in Analogie zur Regelung von Abgabepflicht und Haftung wird die Veränderung der Haushaltszugehörigkeit nur monatsweise berücksichtigt. Dies bedeutet, dass als Voraussetzung für das Ende eines Haushalts und die Neugründung eines neuen Haushalts in derselben Wohnung nicht der Wechsel aller Bewohner am gleichen Tag erforderlich ist, sondern der Wechsel aller Bewohnerinnen und Bewohner im Laufe eines Kalendermonats. Der bisherige Haushalt endet in einem solchen Fall am letzten Tag des betreffenden Kalendermonats, der neue Haushalt wird am ersten Tag des folgenden Monats begründet. Geschieht der vollständige Wechsel der Personen in einer Wohnung hingegen über einen längeren Zeitraum als innerhalb eines Kalendermonats, so gilt der bisherige Haushalt als weiterbestehend.

Art. 69b (neu) Kollektivhaushalte

Absatz 1: Die grosse Zahl von Angehörigen und Nutzerinnen und Nutzern rechtfertigt es, einem Kollektivhaushalt eine höhere Abgabe aufzuerlegen als einem Privathaushalt. Die Anzahl Angehörige eines Kollektivhaushalts kann aufgrund der Einwohnerregister ermittelt werden. Der Bundesrat wird einen besonderen Abgabetarif für Kollektivhaushalte erlassen und einen jährlichen Stichtag für die Erhebung der massgeblichen Anzahl der Haushaltsangehörigen festlegen.

Absatz 2: Als Kollektivhaushalte gelten nach Artikel 2 Buchstabe a^{bis} RHV bestimmte Formen von Grosshaushalten wie Alters- und Pflegeheime, Wohn- und Erziehungsheime, Internate, Studentenwohnheime, Behinderteninstitutionen, Spitäler, Gefängnisse, Asylheime, Klöster (s. auch Erläuterungen zu Art. 69a Abs. 2).

Absatz 3: Die Regelung der solidarischen Haftung für den Privathaushalt (vgl. Art. 69a) lassen sich wegen ihrer Besonderheiten nicht auf Kollektivhaushalte übertragen. Die Verantwortung für die Entrichtung der Abgabe und der damit verbundenen Verfahrenspflichten liegt hier bei der haftenden Rechtspersönlichkeit mit Rechts- und Handlungsfähigkeit, welche hinter jedem Kollektivhaushalt steht. Dabei kann es sich um eine natürliche oder um eine juristische Person handeln (Verein, Stiftung, einfache Gesellschaft oder eine Handelsgesellschaft wie AG, GmbH, Kollektivgesellschaft). Den einzelnen Personen hingegen, die einem Kollektivhaushalt angehören, kommt im Zusammenhang mit der Abgabe keine rechtliche Verantwortung zu.

Art. 69c (neu) Bezug der Daten zu Haushalten

Absatz 1: Diese Bestimmung liefert die rechtliche Grundlage, damit die Erhebungsstelle die für die Erhebung der Haushaltabgabe nötigen Daten aus den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern (Bst. a) und dem Informationssystem Ordipro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) (Bst. b) beziehen und bearbeiten darf. Zu den Daten aus den Einwohnerregistern siehe Erläuterungen zum Absatz 3. In Ordipro werden Angaben zu diplomatischen Personen in der Schweiz erfasst, welche eine Legitimationskarte des EDA erhalten haben.²⁵ Dieses Register dient der Erhebungsstelle dazu, abzuklären, ob eine diplomatische Person von der Abgabepflicht befreit werden kann. Welche Daten die Erhebungsstelle im Einzelnen beziehen kann, wird der Bundesrat in der RTVV regeln (vgl. Absatz 6).

Absatz 2: Die Erhebungsstelle wird die Daten aus den Einwohnerregistern direkt von jedem kantonalen und kommunalen Einwohneramt über die zentrale Informatik- und Kommunikationsplattform des Bundes (Sedex) beziehen. Sedex wurde ursprünglich für die regelmässige Datenübermittlung von den Einwohnerregistern zum Bundesamt für Statistik (BFS) zu statistischen Zwecke eingerichtet, dient aber auch den Einwohnerbehörden für den gegenseitigen Informationsaustausch (vgl. Art. 2 Bst. b und Art. 11 ff RHV). Die Erhebungsstelle wird dem BFS eine jährliche Gebühr als Abgeltung der Betriebskosten von Sedex entrichten, gemäss Artikel 15 Absatz 2 RHV.

Absatz 3: Bereits heute sind Kantone und Gemeinden verpflichtet, bestimmte Daten aus ihren Einwohnerregistern an die Gebührenerhebungsstelle zu liefern (heutiger Art. 69 Abs. 2 RTVG). Die vorliegende Bestimmung passt diese Verpflichtung an die Voraussetzungen der neuen Abgabe an. So wird ausdrücklich geregelt, dass die Datenlieferung über die Plattform Sedex geschehen muss. Die für die Erhebung der Abgabe notwendigen Daten beschränken sich auf den Kreis jener Datenmerkmale, die ein Einwohnerregister nach Artikel 6 RHG mindestens zu jeder Person enthalten muss, welche sich in der Gemeinde niederlässt oder aufhält. Die Einwohnerbehörden müssen also für die Zwecke der Abgabe keine zusätzlichen Daten zu Personen oder Haushalten erheben.

Absatz 4: Um die technische Voraussetzung für die Übermittlung von Daten an die Erhebungsstelle zu schaffen, wird jede Einwohnerbehörde ein spezifisches Datenmodell in ihr Informatiksystem integrieren. Dies erlaubt eine automatisierte Übermittlung der erforderlichen Daten aus dem Einwohnerregister in der gewünschten Aufbereitung und Periodizität. Auf diese Weise werden bereits heute Daten aus allen

²⁵ vgl. Verordnung vom 7. Juni 2004 über das Informationssystem Ordipro des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (Ordipro-Verordnung), SR 235.21

Einwohnerregistern zu statistischen Zwecken regelmässig an das BFS geliefert. Für die spezifischen *Investitionen* für die Anpassung ihres Informatiksystems werden die Einwohnerbehörden aus dem Ertrag der Abgabe finanziell entschädigt, der Bundesrat wird die Höhe der Beiträge regeln.

Sind die informatiktechnischen Voraussetzungen bei der Einwohnerbehörde hergestellt, so entsteht dieser für die regelmässigen, automatisierten Datenlieferungen an die Erhebungsstelle grundsätzlich kein spezifischer Aufwand mehr. Administrativer Aufwand kann einer Einwohnerbehörde hingegen durch Rückfragen der Erhebungsstelle zu einzelnen gelieferten Personendaten entstehen. Gleichzeitig erhält die Einwohnerbehörde mit jeder Rückfrage einen Hinweis auf Fehler in ihrem Einwohnerregister. Diese kann sie korrigieren, wodurch die Qualität des Registers erhöht wird. Soweit also den Einwohnerbehörden ein zusätzlicher Betriebsaufwand entsteht, dient dieser auch ihren eigenen Zwecken, weshalb eine Abgeltung des *Betriebsaufwands* nicht angebracht ist.

Absatz 5: Zu den Daten, welche die Einwohnerbehörden der Erhebungsstelle liefern wird, gehört auch die AHV-Versichertennummer, welche in den Einwohner-Registern als Personen-Identifikatornummer dient und daher für die Erhebungsstelle zur Feststellung der Haushaltssituation unerlässlich ist. Ausserdem benötigt die Erhebungsstelle die AHV-Versichertennummer für den automatisierten Abgleich zwischen den Daten von Einwohnerregistern und Ordipro, in welchem die AHV-Nummer ebenfalls erfasst wird. Ohne Zugriff auf die AHV-Versichertennummer – die als eindeutiges Identifikationsmerkmal für eine Person dient – entstünde der Erhebungsstelle ein bedeutender administrativer Mehraufwand. Da die Bearbeitung der Personendaten nicht vollständig automatisiert geschehen könnte, würde dies zu einer höheren Fehlerquote und zu einem entsprechend grösseren Aufwand für Einzelabklärungen führen. Durch die grössere Fehlerquote würden zudem mehr Haushalte unrichtige oder fehlerhafte Abgabe-Rechnungen erhalten. Schliesslich vereinfacht die Verwendung der AHV-Nummer auch die Kommunikation zwischen Erhebungsstelle und Einwohnerbehörden im Fall von Rückfragen zu unvollständigen oder fehlerhaften Daten erheblich. Die Bearbeitung der AHV-Versichertennummer bedarf nach Artikel 50e Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHVG²⁶) einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage. Die Erhebungsstelle ist zudem verpflichtet, die gesetzlichen Vorgaben bei der systematischen Verwendung der Versichertennummer im Sinne von Artikel 50d ff. AHVG einzuhalten, insbesondere die sichernden Massnahmen nach Artikel 50g.

Absatz 6: Der Bundesrat wird in der RTVV präzisieren, welche Personendaten in welcher Aufbereitung und in welcher Häufigkeit die Kantone und Gemeinden an die Erhebungsstelle zu liefern haben. Regeln wird der Bundesrat ausserdem die Modalitäten der Beiträge an die spezifischen informatiktechnischen Investitionskosten der Einwohnerbehörden.

Art. 69d (neu) Befreiung von der Haushaltabgabe

Absatz 1: Im neuen Abgabesystem sollen dieselben Personen bzw. Haushalte befreit werden wie im heutigen Gebührensystem, nämlich die Bezügerinnen und Bezüger von jährlichen Ergänzungsleistungen nach AHV und IV (Bst. a; heute in Art. 64 RTVV) sowie bestimmte Kategorien von ausländischen diplomatischen Personen

(Bst. b; heute in Art. 63 Bst. e RTVV). Die Befreiung von Ergänzungsleistungen Beziehenden wird wie bisher auf schriftliches Gesuch hin und nach Vorlage der Bestätigung der zuständigen Behörde (AHV-Ausgleichskasse und EL-Durchführungsstellen) über die Ausrichtung der Ergänzungsleistungen erteilt. Die Befreiung von diplomatischen Personen wird die Erhebungsstelle soweit möglich von Amtes wegen vornehmen; ihre Entscheidung fällt sie aufgrund der Daten aus den Einwohnerregistern und aus Ordipro. Da die Meldung bei der *Einwohnerbehörde* für ausländische diplomatische Personen freiwillig ist, verfügt die Erhebungsstelle nicht über die erforderlichen Daten aller dieser Personen, sodass daneben auch die Möglichkeit der Befreiung auf Gesuch hin eröffnet werden wird.

Nicht mehr ausdrücklich von der Abgabe befreit werden müssen stark pflegebedürftige Bewohnerinnen und Bewohner von Pflegeheimen (vgl. heute Art. 63 Abs. b RTVV), da diese nach RHG keinen eigenen Haushalt führen. Ebenso hinfällig wird die ausdrückliche Befreiung von Personen mit ausländischem Wohnsitz (heute in Art. 63 Bst. a RTVV), da die heute solcherart von der Empfangsgebühr befreiten Personen von der Einwohnermeldepflicht ohnehin ausgenommen sind (aufgrund von Art. 3 Bst. c RHG) und dadurch in den Einwohnerregistern nicht erscheinen.

Absatz 2: Diese Bestimmung hält ausdrücklich fest, was bereits heute bei der Empfangsgebühr Praxis ist. Der ganze Privathaushalt wird von der Abgabe befreit, wenn eine Person aus diesem Haushalt die Befreiungsvoraussetzungen erfüllt. Dies ist für den Fall, dass eine Person Ergänzungsleistungen bezieht, sachgerecht, da die kantonale Behörde bei ihrem Entscheid jeweils die wirtschaftliche Situation des ganzen Haushalts berücksichtigt; im Fall von diplomatischem Personal entspricht dies internationaler Usanz.

2.1.3 Abgabe von Unternehmen

Art. 70 Abgabepflicht der Unternehmen

Die Abgabe von Unternehmen löst das System der Empfangsgebühr bei Betrieben ab. Wegen des unterschiedlichen Anknüpfungspunkts ist die neue Abgabe anders ausgestaltet. Im neuen Abgabesystem ist es unerheblich, ob in einem Unternehmen ein Radio- oder Fernsehgerät betrieben wird und zu welchem Zweck. Die bisherige Unterscheidung nach gewerblichem und kommerziellem Empfang und die Anwendung eines dementsprechend differenzierten Tarifs (heute Art. 58 Abs. 2 und 3 sowie Art. 59 Abs. 2 und 3 RTVV) fällt somit dahin. Weil die Abgabe unabhängig vom Empfangsgerät zu entrichten ist, ist es auch nicht mehr zwingend, bei der Abgabenerhebung am einzelnen Unternehmen bzw. an der Geschäftsstelle als Ort des Empfangs anzuknüpfen. Deshalb wird nun pro abgabepflichtigem Unternehmen – einschliesslich aller Betriebsstätten und Filialen – jährlich eine einzige Abgabe erhoben. Statt wie bisher die unterschiedliche Art (gewerblich bzw. kommerziell) und das unterschiedliche Ausmass der Gerätenutzung (Zahl der verwendeten Geräte) wird als Kriterium für die unterschiedliche Grösse eines Unternehmens neu der Totalumsatz für die differenzierte Festlegung der Abgabe herangezogen.

Absatz 1: Erreicht ein Unternehmen in der relevanten Steuerperiode den vom Bundesrat festgelegten Mindestumsatz, ist es abgabepflichtig. Für die Bemessung der Radio- und Fernsehgebühr eines Unternehmens ist jeweils eine abgeschlossene Steuerperiode massgeblich. Die Steuerperiode bei der MWST ist zurzeit das Kalenderjahr. Voraussichtlich per 1. Januar 2014 tritt jedoch eine Bestimmung in Kraft, die den Unternehmen erlaubt, auch das Geschäftsjahr als Steuerperiode heranzuzie-

hen (Art. 34 Abs. 3 Mehrwertsteuergesetz [MWSTG²⁷]). Unabhängig von der anwendbaren Steuerperiode bemisst sich der für die Abgabe massgebende Umsatz eines Unternehmens immer für den Zeitraum jener Steuerperiode nach MWST, welche im vorangehenden Kalenderjahr abgeschlossen wurde. Umfasst die Steuerperiode eines Unternehmens das Kalenderjahr, ist für die Abgabe 2015 also der Umsatz des Kalenderjahres 2014 massgebend. Umfasst die Steuerperiode eines Unternehmens beispielsweise den Zeitraum vom 1. Juli bis zum 30. Juni des Folgejahres, ist für die Abgabe 2015 der Umsatz vom 1. Juli 2013 bis zum 30. Juni 2014 massgebend.

Absatz 2: Als Unternehmen im Sinne der Radio- und Fernsehabgabe betrachtet wird, wer bei der Ausübung einer wirtschaftlichen Tätigkeit im Rahmen der MWST als Steuersubjekt erfasst und im Register der mehrwertsteuerpflichtigen Personen der ESTV eingetragen ist. Keine Rolle spielt bei dieser Definition die Rechtsform des Unternehmens, der Zweck der wirtschaftlichen Tätigkeit oder eine damit verbundene Gewinnabsicht. Durch die Anknüpfung an das Register der ESTV ist sichergestellt, dass der Kreis der potenziell abgabepflichtigen Unternehmen identisch ist mit den Steuersubjekten im Rahmen der MWST. Erfasst werden damit in erster Linie steuerpflichtige Unternehmen nach Artikel 10 MWSTG. Unternehmen, die nach Artikel 11 MWSTG auf die Befreiung von der Steuerpflicht verzichtet haben, können der Abgabepflicht dann unterliegen, wenn sie zum grössten Teil von der MWST ausgenommene Umsätze erzielen. Gemeinwesen nach Artikel 12 MWSTG unterliegen der Abgabepflicht grundsätzlich in gleicher Weise wie andere Unternehmen. Da sie jedoch nach Artikel 12 MWSTG nur in beschränktem Rahmen und nur hinsichtlich ihrer unternehmerischen Tätigkeiten der Mehrwertsteuerpflicht unterliegen, werden die eigentlichen Verwaltungen der Gemeinwesen von der Radio- und Fernseh-Abgabe nur beschränkt berührt.

Diplomatische Missionen und andere Vertretungen, welche aufgrund des Gaststaatsgesetzes von der Abgabe verschont bleiben müssen (heute in Art. 63 Bst. d RTVV), sind von der Abgabepflicht insofern automatisch ausgenommen, als sie gemäss MWSTG von der bezahlten MWST, d.h. von den Unternehmen auf sie überwälzten MWST befreit sind. Würde eine diplomatische Mission dagegen selbst ein Unternehmen betreiben, würde dieses ebenfalls steuerpflichtig und damit grundsätzlich auch der Radio- und Fernsehabgabe unterliegen.

Absatz 3: Massgebend für die Abgabepflicht und für die Höhe der Abgabe ist der gesamte in der massgebenden Steuerperiode erzielte Umsatz eines Unternehmens, bei dem jedoch die bei den Endkonsumentinnen und -konsumenten durch Überwälzung eingezogene Mehrwertsteuer nicht berücksichtigt wird. Andere steuerliche Qualifikationen des Umsatzes spielen für die Abgabe aber keine Rolle: So ist es unerheblich, ob ein Umsatz aus Sicht der Mehrwertsteuer im Ausland oder Inland erzielt wurde, aus exportierten Gütern stammt, von der Steuer ausgenommen oder befreit ist etc. Der für die Radio- und Fernsehabgabe massgebende Umsatz ist somit umfassender definiert als der steuerbare Umsatz nach MWST. Auf diese Weise wird eine möglichst weitgehende Gleichbehandlung der Unternehmen bei der Abgabe erreicht.

Werden mehrere Unternehmen, die unter einheitlicher Leitung stehen, für die MWST als Gruppe gemeinsam veranlagt, so gelten diese Unternehmen auch bezüg-

lich der Abgabepflicht bzw. der Höhe der Radio- und Fernsehabgabe als einziges Unternehmen.

Absatz 4: Die Vorgabe des Parlaments in der Motion 10.3014 besteht darin, dass «kleine Gewerbe-, Fabrikations-, Dienstleistungs- und Landwirtschaftsbetriebe» von der Unternehmensabgabe ausgenommen sind. Insbesondere soll vermieden werden, dass solche kleinen Betriebe, die oft im Rahmen eines Haushalts wirtschaften, durch die Unternehmens- und die Haushalts-Abgabe doppelt belastet werden. Mit dem vom Bundesrat vorgesehenen Schwellenwert von 500'000 Franken jährlichem Umsatz wird dieser Vorgabe entsprochen. Über 70 Prozent aller Unternehmen sind dadurch von der Abgabepflicht befreit (vgl. dazu die Ausführungen unter Ziff. 1.2.1.4.2).

Absatz 5: Die Grössenunterschiede unter jenen Unternehmen, die mehr als den für die Abgabepflicht relevanten Mindestumsatz von voraussichtlich 500 000 Franken Umsatz aufweisen, sind beträchtlich. Die Abgabe wird daher in Abhängigkeit von der Höhe des Umsatzes eines Unternehmens erhoben: je mehr Umsatz ein Unternehmen erzielt, desto höher fällt seine Abgabe aus. Aus praktischen Gründen wird die Abgabe aber nicht stufenlos mit zunehmendem Umsatz erhöht, sondern es werden mehrere Umsatzstufen geschaffen, denen je eine unterschiedlich hohe Abgabe zugeordnet wird. Der Bundesrat wird die Umsatzstufen und den Abgabetarif in den Ausführungsbestimmungen festlegen.

Art. 70a (neu) Feststellung der Tarifkategorie eines Unternehmens

Absatz 1: Die ESTV nimmt die Feststellung der Abgabepflicht eines Unternehmens sowie gegebenenfalls die Zuordnung einer Tarifkategorie selbst vor. Indem keine genauen Umsatzangaben an die Erhebungsstelle geliefert werden, kann das Steuergeheimnis weitestmöglich gewahrt werden.

Absatz 2: Für die Erhebung der MWST schätzt die ESTV bei Unternehmen, die ihren Veranlagungspflichten nicht nachkommen, die Mehrwertsteuerforderung nach Ermessen. Für die Zwecke der Radio- und Fernsehabgabe schätzt die ESTV zusätzlich den massgeblichen Totalumsatz gemäss Artikel 70 Absatz 4, um die Abgabepflicht und die Tarifkategorie eines Unternehmens festzustellen. Da die Schätzung des Totalumsatzes für die ESTV neu sein wird, ist sie mit gewissen Unsicherheiten verbunden, vor allem bei Unternehmen, die von der MWST ausgenommene Umsätze erzielen.

Art. 70b (neu) Übermittlung der Daten an die Erhebungsstelle

Absatz 1: Die ESTV übermittelt der Erhebungsstelle Name, Adresse, die UID-Nummer und die Tarifkategorie jedes abgabepflichtigen Unternehmens über eine elektronische Schnittstelle, damit die Erhebungsstelle den Unternehmen die Abgabe in Rechnung stellen kann. Die Übermittlung dieser Angaben wird jährlich erfolgen, voraussichtlich jeweils auf Anfang September. Diese Präzisierung wird der Bundesrat in der RTVV vornehmen.

Absatz 2: Kann die ESTV die Zuteilung zu einer Tarifkategorie für eine abgeschlossene Steuerperiode wegen fehlender Angaben der steuerpflichtigen Personen oder wegen laufender Verfahren vorläufig nicht vornehmen, erfolgt ihre Mitteilung der erforderlichen Angaben an die Erhebungsstelle zu einem späteren Zeitpunkt. Die Angaben beziehen sich rückwirkend auf jene Jahre, für die nachträglich eine Abga-

bepflicht festgestellt wird. Die Erhebungsstelle wird dem betreffenden Unternehmen die Abgabe für die relevanten Jahre rückwirkend in Rechnung stellen.

Änderung des Mehrwertsteuergesetzes (MWSTG):

Art. 74 Abs. 2 Bst. e MWSTG (neu)

Damit die ESTV ihre Aufgaben nach Artikel 70b wahrnehmen kann, muss sie soweit erforderlich ausdrücklich von der Geheimhaltungspflicht nach Artikel 74 MWSTG entbunden werden.

Hinweis: Diese Erläuterungen berücksichtigen nicht die weiter oben beschriebene Variante, nach welcher die ESTV die Erhebung und das Inkasso der Unternehmensabgabe vollständig selbst wahrnimmt (vgl. Ziff. 1.2.1.6).

2.1.4 Strafbestimmungen

Art. 101 Abs. 1 (aufgehoben)

Die Strafanordnung für die Verletzung der Meldepflicht für das Bereithalten oder Betreiben eines Empfangsgerätes wird im neuen Abgabesystem gegenstandslos, da die Meldepflicht entfällt.

2.2 Aufsicht über das übrige publizistische Angebot der SRG

2.2.1 Wechsel der Zuständigkeit vom BAKOM zur UBI

Das RTVG sieht vor, dass die SRG neben den herkömmlichen Radio- und Fernsehprogrammen auch ein so genanntes übriges publizistisches Angebot (üpA) an die Öffentlichkeit richten kann, welches ebenfalls aus der Radio- und Fernseh-Abgabe finanziert wird (Art. 25 Abs. 3 Bst. b RTVG). Voraussetzung dafür ist, dass das Angebot zur Erfüllung des Programmauftrags auf sprachregionaler, nationaler und internationaler Ebene notwendig ist. Zum üpA gehören heute in erster Linie das Online-Angebot der SRG, der Teletext, das Auslandangebot Swissinfo, programmassoziierte Informationen (z.B. Tonkanäle, Untertitelung, Steuersignale etc.) sowie Begleitmaterialien zu den Sendungen. Der Umfang und die Grenzen des üpA werden in der SRG-Konzession geregelt.

Die Konzession verpflichtet die SRG, die Programmbestimmungen sinngemäss auch auf das üpA anzuwenden (Art. 12 Abs. 2 SRG-Konzession vom 28. November 2007). Mangels expliziter Regelung im geltenden RTVG liegt die Aufsicht darüber, ob diese inhaltlichen Grundsätze eingehalten worden sind, anders als beim Programm nicht bei der UBI, sondern beim BAKOM. Es hat im Aufsichtsbereich eine

Auffangkompetenz.²⁸ Diese Inhaltsüberprüfung durch die Verwaltung ist im Lichte der verfassungsrechtlich garantierten Medienfreiheit nicht unproblematisch.

Deshalb soll die Aufsicht über den Inhalt des üpA künftig durch die verwaltungsunabhängige UBI (und die ihr vorgeschalteten Ombudsstellen der SRG) wahrgenommen werden. Die Ausgestaltung der Aufsicht orientiert sich am bestehenden System der Aufsicht über den Inhalt redaktioneller Sendungen (Art. 91ff. RTVG). Dies betrifft namentlich das Verfahren vor der Ombudsstelle mit der 20-tägigen Beanstandungsfrist und das Verfahren vor der UBI. Mit der Zusammenführung der Aufsicht bei einer zuständigen Beschwerdeinstanz wird eine einheitliche Praxis in der rundfunkrechtlichen Programmaufsicht gewährleistet. Für die Beschwerdeführenden bedeutet dies mehr Klarheit und schliesslich mehr Rechtssicherheit.

2.2.2 Notwendige Anpassungen

Art. 2 Bst. c^{bis} Übriges publizistisches Angebot der SRG

Der Begriff des üpA der SRG, welcher bislang in Artikel 25 Absatz 3 Buchstabe b RTVG erwähnt wurde, wird dem besseren Verständnis wegen zusätzlich einleitend in den gesetzlichen Begriffsbestimmungen definiert. Die Definition erfährt dabei keine inhaltliche Änderung. Gegenstand des üpA sind konzessionierte Angebote der SRG, die zwar keine Programme darstellen, gleichwohl aber zur Erfüllung des Programmauftrags notwendig sind und daher aus der Radio- und Fernseh-Abgabe finanziert werden können.

Art. 2 Bst. c^{ter} Redaktionelle Publikation

Neu eingeführt wird der Sammelbegriff der redaktionellen Publikation. Dieser dient in erster Linie der besseren sprachlichen Integration der Bestimmungen zur Aufsicht über das üpA der SRG in die bestehende Regelung der Programmaufsicht der UBI. Letztere hat sich bislang nur auf redaktionelle Sendungen bezogen. Unter den Sammelbegriff fallen *redaktionelle Sendungen* im Programm eines schweizerischen Veranstalters sowie von der Redaktion gestaltete Beiträge im *üpA der SRG*.

Für den Begriff der redaktionellen Sendung ist auf den bisherigen Artikel 2 Buchstabe c RTVG zu verweisen. Der Begriff des üpA der SRG wird neu in Artikel 2 Buchstabe c^{bis} RTVG definiert (vgl. oben). Zu beachten gilt es allerdings, dass nur diejenigen Beiträge im üpA der SRG als redaktionelle Publikationen gelten, die von der Redaktion gestaltet wurden (redaktionsgenerierte Beiträge). Im Unterschied dazu fallen Beiträge im üpA der SRG, die von den Nutzenden gestaltet wurden (nutzergenerierte Beiträge, user generated content), nicht unter den Begriff der redaktionellen Publikation. Dies gilt etwa für leserbriefähnliche Beiträge aus dem Publikum in den Kommentarspalten eines SRG-Blogs.

²⁸ Urteil A-6603/2010 des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. April 2011.

Gegenstand der Aufsicht in Radio und Fernsehen			
Sendung (Art. 2 Bst. b RTVG)		üpa der SRG* (Art. 2 Bst. c ^{bis} RTVG)	
Werbung (Art. 2 Bst. k RTVG)	Redaktionelle Sendung (Art. 2 Bst. c RTVG)	Redaktions- generierte Beiträge	Nutzergene- rierte Beiträge
	Redaktionelle Publikation (Art. 2 Bst. c ^{ter} RTVG)		
Aufsicht durch das BAKOM	Aufsicht durch die UBI (Programm- aufsicht)		Keine Spezialkon- trolle RTVG

* Werbung im üpa ist der SRG grundsätzlich verboten (Art. 14 Abs. 3 RTVG i.V.m. Art. 25 RTVV). Die Einhaltung dieses Werbeverbots unterliegt der Aufsicht des BAKOM.

Der gesetzliche Begriff der redaktionellen *Gestaltung* in Artikel 2 Buchstabe c^{ter} RTVG ist enger als jener der redaktionellen *Tätigkeit*. Gestaltung bedeutet, dass der publizierte Inhalt durch die Redaktion geschaffen sein muss. Dies ist nicht schon dann der Fall, wenn die Redaktion lediglich die Publikation eines nutzergenerierten Inhalts akzeptiert bzw. nicht verhindert. Redaktionelle Gestaltung kann allerdings vorliegen, wenn ein von Dritten gelieferter Inhalt (z.B. ein Ausschnitt aus einem amtlichen Dokument oder ein mündliches Statement) in einen redaktionellen Beitrag eingebaut wird. Von einem Redaktionsmitglied klar als persönliche Meinungsäusserungen verfasste Beiträge in einem Blog fallen zwar unter den Begriff der Gestaltung. Ein solcher Blog fällt allerdings nur unter das üpa der SRG, falls er Teil des konzessionierten, zur Erfüllung des Programmauftrages notwendigen und aus der Radio- und Fernseh-Abgabe finanzierten Angebots der SRG ist. Der blosser Link auf einer Internetseite des üpa der SRG auf den persönlichen Blog eines oder einer SRG-Mitarbeitenden reicht dafür nicht aus.

Art. 5a *Mindestanforderungen an das üpa der SRG*

Die Anforderungen an den Inhalt des üpa der SRG richten sich nach denselben Grundsätzen, die auch für Programme gelten: Zu beachten sind die Pflichten von Artikel 4 Absatz 1 (Achtung der Menschenwürde, der Grundrechte, Verbot der Gewaltdarstellung) und Artikel 5 RTVG (Jugendschutz). Diese Mindestanforderungen gelten für alle redaktionellen Beiträge im üpa der SRG; dazu gehören auch Einträge der Redaktion in einem Blog oder einem Forum. Ebenfalls anwendbar ist das Sachgerechtigkeitsgebot, welches allerdings auch im üpa ausschliesslich für Angebote mit Informationsgehalt gilt (Art. 4 Abs. 2 RTVG).

Das Vielfaltsgebot in Artikel 4 Absatz 4 RTVG hingegen soll sich auf Beiträge in der besonders heiklen Phase vor Abstimmungen und Wahlen beschränken. Massgebend sind aber nicht alle Inhalte des üpa, die irgendeinen Bezug zum bevorstehen-

den Urnengang haben. Dem Vielfaltsgebot zu genügen haben einzig Inhalte, welche die SRG vor einem Urnengang in einem gesonderten Dossier (im engeren Sinne) oder in gleichwertigen Informationsgefässen zusammenstellt und im üpA veröffentlicht.

Art. 6 Abs. 2 Unabhängigkeit und Autonomie

Der Grundsatz der Unabhängigkeit und Autonomie bezieht sich neu auf redaktionelle Publikationen.

Art. 20 Aufzeichnung und Aufbewahrung der Sendungen sowie der Beiträge im üpA der SRG

Um die Aufsicht über das üpA der SRG zu gewährleisten, müssen die betreffenden Beiträge gesichert und während einer bestimmten Zeit seit Veröffentlichung der Aufsichtsbehörde zur Verfügung gehalten werden. Die Aufbewahrungsfrist wird der Bundesrat auf Verordnungsebene festlegen. Damit ist die Flexibilität der Regelung gewährleistet, um dem raschen technischen Wandel namentlich im Bereich des Internets angemessen begegnen zu können. Für Beiträge im üpA ist aufgrund des Datenvolumens aus heutiger Sicht eine kürzere Aufbewahrungsdauer angemessen, als sie für Sendungen im herkömmlichen Programm gilt (vier Monate). Der Bundesrat soll die Möglichkeit haben, unter Berücksichtigung der technischen Möglichkeiten und der Zumutbarkeit für die SRG den Umfang der Aufzeichnungspflicht einzuschränken (*Abs. 1^{bis}*). Dies betrifft neben der Dauer etwa auch die Frage, welche von verschiedenen Versionen der Beiträge aufbewahrt werden müssen.

Absatz 2 ist an die erweiterte Begrifflichkeit anzupassen. Die Verlängerung der Aufbewahrung gilt auch bei fristgerecht eingereichten Beanstandungen gegen einen von der Redaktion gestalteten Beitrag im üpA der SRG. Dementsprechend wird auch der Titel der Bestimmung angepasst.

Art. 83 ff. Aufsicht über den Inhalt redaktioneller Publikationen - Aufgaben, Zuständigkeit und Verfahren

Die heutigen Bestimmungen zu den Aufgaben, Zuständigkeiten und zum Verfahren im Rahmen der Aufsicht über den Inhalt redaktioneller Publikationen sind an die erweiterte Begrifflichkeit anzupassen. Die UBI und die ihr vorgelagerten Ombudsstellen waren bislang für die Beurteilung von Beanstandungen gegen redaktionelle Sendungen zuständig. Die bestehenden Regelungen werden auf die von der Redaktion gestalteten Beiträge im üpA der SRG erweitert (*Art. 83 Abs. 1 Bst. a, Art. 86 Abs. 1, 2, 4 und 5, Art. 90 Abs. 1 Bst. h, Art. 91 ff.*). An den Verfahrensvoraussetzungen ändert sich dabei nichts. Die Zuständigkeit der Ombudsstellen und der UBI beschränkt sich weiterhin auf Beanstandungen gegen bereits *veröffentlichte* redaktionelle Publikationen. Die Beaufsichtigung von Produktions- und Vorbereitungs-handlungen sowie reine Zweckmässigkeitskontrollen sind ausgeschlossen. Ebenso sind im Bereich der Aufsicht über redaktionelle Publikationen keine vorsorglichen Massnahmen zulässig (*Art. 86 Abs. 1, 2, 4 und 5, Art. 91 Abs. 3 Bst. c*).

Der Aufsicht durch die Ombudsstellen und der UBI unterliegen wie erwähnt nur redaktionsgenerierte Inhalte des üpA der SRG (vgl. oben zu Art. 2 Bst. c^{ter} RTVG). Für nutzergenerierte Inhalte hingegen ist keine verwaltungsrechtliche Spezialkontrolle durch die UBI angezeigt. Sie haben kaum eine stärkere Wirkung als Publikationen in Printmedien, die ebenfalls lediglich (aber immerhin) die allgemeinen Grenzen des Straf- und Zivilrechts zu beachten haben. Die SRG gewährleistet die

Einhaltung der Programmvorschriften im nutzergenerierten Bereich des üpA (Einträge in den Blogs und Foren) überdies durch hausinterne Regeln (so genannte Netiquette). Diese Eigenkontrolle ist Ausfluss ihrer konzessionsrechtlichen Verantwortlichkeit zur Erfüllung des Leistungsauftrags. Im Falle von begründeten und wiederholten Beanstandungen kann das Vorhandensein, die Anwendung und die Effizienz der Netiquette im Rahmen der allgemeinen Konzessionsaufsicht durch das BAKOM überprüft werden.

Eine differenzierte Regelung besteht bei der Beanstandung gegen mehrere redaktionelle Publikationen (Zeitraumbeschwerde): Während die Zeitraumbeschwerde gegen redaktionelle Sendungen thematisch nach wie vor uneingeschränkt möglich ist, beschränkt sich diese im üpA der SRG auf redaktionsgenerierte Beiträge in Wahl- und Abstimmungsdossiers (*Art. 92 Abs. 4*). Die Frist für eine Beanstandung bei der Ombudsstelle beträgt allgemein 20 Tage seit der Publikation. Massgebend ist das Publikationsdatum (*Art. 92 Abs. 2*). Bei bereits im Programm ausgestrahlten und später online abrufbaren Beiträgen beginnt der Fristenlauf mit der Ausstrahlung im Programm.

Ebenfalls auf das üpA der SRG zu erweitern sind die Bestimmungen über die Beschwerde wegen Verweigerung des Zugangs (Zugangsbeschwerde). Beschwerden wegen des verweigerten Zugangs zu Radio- und vor allem zu Fernsehprogrammen haben die schweizerische Justiz in den vergangenen Jahren ab und zu beschäftigt.²⁹ Im Bereich des üpA der SRG ist das Rechtsschutzbedürfnis für nicht berücksichtigte Privatpersonen, Vereinigungen oder Unternehmen geringer als im herkömmlichen Programm. In der Online-Welt gibt es eine schier unüberblickbare Zahl publizistischer Plattformen. Es herrscht nicht eine vergleichbare Knappheit wie im Rundfunk. Wen die SRG ablehnt, der kann sich im Internet auf anderen Plattformen Gehör verschaffen. Eine Zugangsbeschwerde (z.B. wegen des vermeintlich systematischen Boykotts von Beiträgen über eine bestimmte politische oder gesellschaftliche Gruppierung) ist deshalb lediglich im redaktionsgenerierten Teil des üpA angezeigt (*Art. 91 Abs. 3 Bst. b*).

Keine verwaltungsrechtliche Aufsicht ist demgegenüber am Platz bei Streitigkeiten um den Zugang zum kommerziellen Teil (Werbung) im üpA der SRG oder zu nutzergenerierten Plattformen. Die angeblich ungerechtfertigte Rückweisung eines nutzergenerierten Inhaltes durch die SRG rechtfertigt ebenso wenig ein hoheitliches Einschreiten wie die Rückweisung eines Leserbriefs durch eine Zeitungsredaktion. In jenen Bereichen besteht mit anderen Worten weder eine Zuständigkeit der UBI noch eine Restzuständigkeit des BAKOM. Die bestehenden zivil- und wettbewerbsrechtlichen Möglichkeiten reichen aus.

Bei persönlicher Betroffenheit sind sowohl in- wie auch ausländische Personen zur Beschwerde befugt. Eine Beschränkung auf Personen mit schweizerischem Bürgerrecht bzw. Niederlassung oder Aufenthalt rechtfertigt sich einzig im Bereich der Popularbeschwerde. Dies gilt sowohl bezüglich des üpA der SRG wie auch im redaktionellen Programm. Die bisherige, zu enge³⁰ Legitimation wird deshalb ausgedehnt (*Art. 94 Abs. 4*).

²⁹ Aus der Rechtsprechung vgl. etwa BGE 123 II 402 und 136 I 158.

³⁰ Vgl. zur bisherigen, unbefriedigenden Rechtslage UBI-Entscheid b. 602 vom 27.8.2009

2.3

Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen

Die Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen ist durch die Bundesverfassung gewährleistet (Art. 93 Abs. 3 BV), mit dem Ziel, die freie Meinungsbildung der Bürgerinnen und Bürger vor dem Einfluss staatlicher Stellen zu schützen. Sie umfasst zwei verschiedene Aspekte: Im Bereich der inhaltlichen Programmgestaltung gilt der Grundsatz der Unabhängigkeit und Autonomie. Veranstalter sind danach in Bezug auf ihr Programm keinen Weisungen von Dritten und insbesondere von Behörden verpflichtet und können nicht zur Verbreitung bestimmter Inhalte gezwungen werden. Der strukturelle Aspekt verbietet es dem Staat, selber Rundfunkprogramme zu betreiben oder sich massgeblich in finanzieller oder organisatorischer Weise an privaten Veranstaltern zu beteiligen.³¹

Im RTVG ist mit Artikel 6 RTVG einzig der inhaltliche Aspekt der Staatsunabhängigkeit ausdrücklich geregelt. Der strukturelle Aspekt der Staatsunabhängigkeit ist dagegen im RTVG heute nicht abgedeckt. Es fehlt in Folge dessen eine formalgesetzliche Grundlage, um der verfassungsrechtlich gewährleisteten Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen in ihrer Gesamtheit Nachachtung verschaffen zu können. Mit der Abkehr von der generellen Konzessionspflicht für Radio- und Fernsehveranstalter kann die Durchsetzung der Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen heute nicht mehr allgemein über die Konzessionierung gewährleistet werden.

Das Manko der fehlenden formalgesetzlichen Grundlage betrifft insbesondere die meldepflichtigen Veranstalter. In jüngerer Zeit meldeten sich mehrere Veranstalter von regionalen Fernsehprogrammen, bei welchen sich der Staat (Gemeinden) mehrheitlich beteiligt. Dem BAKOM fehlt es jedoch im geltendem Recht an Instrumenten, um die Staatsunabhängigkeit gegen den Willen der Beteiligten durchzusetzen.

Art. 3a Strukturelle Unabhängigkeit vom Staat

Der Grundsatz der strukturellen Unabhängigkeit vom Staat wird systematisch in einer eigenständigen Bestimmung in einem neuen Abschnitt 1a «Strukturelle Unabhängigkeit vom Staat» in den Allgemeinen Bestimmungen für die Veranstaltung schweizerischer Programme festgehalten (Art. 3a). Damit wird eine unsachgemässe Vermischung der beiden Aspekte von Artikel 93 Absatz 3 BV (inhaltliche Unabhängigkeit und Autonomie und organisatorisch-strukturelle Staatsunabhängigkeit der Veranstalter) im Gesetz vermieden.

Die Erarbeitung von Kriterien für die Prüfung der Staatsunabhängigkeit wird Aufgabe der Praxis sein. Die Prüfung wird sich allerdings auf organisatorisch-strukturelle Kriterien beschränken müssen, denn das BAKOM ist als staatliche Behörde aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht befugt, den Programminhalt zu bewerten. Der Bundesrat hat sich 2006 im Zusammenhang mit der Konzessionserneuerung der Teleclub AG bereits einmal zur Tragweite der Staatsunabhängigkeit geäußert. Die Swisscom AG, deren Aktienmehrheit im Besitz des Bundes liegt, beteiligte sich im September 2004 zu 49 Prozent - mit Option auf weitere 26 Prozent - an der Cinetrade AG, deren 100 Prozent-Tochter der Fernsehveranstalter Teleclub AG ist. Der Bundesrat befand eine Minderheitsbeteiligung unter den gegebenen

³¹ Rhinow René / Schefer Markus, Schweizerisches Verfassungsrecht, Basel 2009, Rn 1650; Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 3. März 2008, in: VPB 4/2009 vom 2. Dezember 2009, 2009.12, S. 219ff.

Umständen aus verfassungs- und medienrechtlicher Sicht als vertretbar, eine Mehrheitsbeteiligung dagegen als mit Artikel 93 Absatz 3 BV unvereinbar.³²

2.4 Behindertengerechte Programmaufbereitung

Während das RTVG in seiner heutigen Fassung nur die Fernsehveranstalter mit nationalem oder sprachregionalem Programmangebot dazu verpflichtet, einen angemessenen Anteil ihrer Sendungen in einer für hör- und sehbehinderte Menschen geeigneten Weise aufzubereiten, strebt der vorliegende Revisionsentwurf auch eine bessere Zugänglichkeit der von den regionalen Fernsehsendern ausgestrahlten Informationen an. Die wichtigsten Behindertenorganisationen zeigen Interesse an der Untertitelung der Tagesschauen von regionalen Fernsehsendern, denn diese sorgen für die örtliche Bindung der Menschen mit einer Behinderung. Da die regionale Verankerung ein zentrales Element des mit der Konzession erteilten Leistungsauftrags der regionalen Fernsehsender ist, scheint es richtig und angebracht, diese Leistungen auch Menschen mit Sinnesbehinderungen anzubieten, denn es handelt sich hier um einen echten Service public. Folglich ist die Finanzierung dieser Leistungen vollumfänglich über die Radio- und Fernseh-Abgabe sicherzustellen.

Art. 7 Abs. 4 Anforderungen an das Programm regionaler Fernsehveranstalter

und

Art. 68a Abs. 1 Bst.e Höhe der Abgabe und Verteilschlüssel

Praktisch werden die regionalen Fernsehveranstalter neu verpflichtet, ihre Hauptinformationssendungen ebenfalls mit Untertiteln zu versehen. (*Art. 7 Abs. 4*). Sie sorgen bei der Erstaussstrahlung ihrer Tagesschau oder spätestens bei deren ersten Wiederholung für die Erbringung dieser Leistung. Die Finanzierung dieser Leistungen ist vollumfänglich über die Abgabe für Radio und Fernsehen sicherzustellen (*Art. 68a Abs. 1 Bst. f*). Ein unabhängiges, vom BAKOM in Auftrag gegebenes Gutachten schätzt die Kosten für die Untertitelung der Hauptinformationssendungen aller regionalen Fernsehveranstalter mit Konzession auf 2.5 Millionen Franken pro Jahr. Man darf jedoch in Zukunft eine Verringerung dieser Kosten erwarten, denn die Digitalisierung der Technologien zur Produktion und Ausstrahlung von Fernsehsendungen bringt auch in diesem Bereich Einsparungen mit sich. Es ist jedoch hervorzuheben, dass diese neue Aufgabe zu einer leichten Erhöhung der Radio- und Fernseh-Abgabe führen könnte. Dies hängt aber auch von der künftigen Entwicklung anderer Posten in der Gesamtabgabe ab.

Der Bundesrat wird den finanziellen Bedarf der regionalen Fernsehveranstalter für die Untertitelung im Rahmen der Festlegung der Abgabehöhe (vgl. oben Ziff. 2.1.1) für eine Abgabeperiode festlegen und berücksichtigen. Die festgelegten Beiträge für die Untertitelung werden den berechtigten Veranstaltern vom BAKOM quartalsweise - vorzugsweise zusammen mit den Abgabenanteilen - ausgerichtet. Da es sich bei diesen Beiträgen um Finanzhilfen handelt, ist das Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abteilungen (Subventionsgesetz, SuG³³) anwendbar.

³² Vgl. dazu auch das entsprechende Gutachten des Bundesamtes für Justiz vom 3. März 2008, in: VPB 4/2009 vom 2. Dezember 2009, 2009.12, S. 219ff.

³³ SR 616.1

Damit die neuen Untertitelungsleistungen besser sichtbar sind, wird der Bundesrat die regionalen Fernsehsender auffordern, diese auch im Internet zu platzieren. Dabei würde es sich um ergänzende, fakultative Leistungen handeln, die individuell auf Verlangen abgerufen werden können. Auch die Kosten der Aufbereitung der Untertitel für das Internet (schätzungsweise 10 000 CHF bis 20 000 Franken pro Veranstalter) würden vollumfänglich aus dem Erlös der Radio- und Fernseh-Abgabe finanziert.

2.5 Tägliche Werbezeitbeschränkung

Der Beschränkung der Werbedauer in Artikel 11 Absatz 2 RTVG unterliegen konzessionierte Veranstalter und Fernsehveranstalter, die ihr Programm grenzüberschreitend verbreiten. Für alle anderen Radio- und Fernsehveranstalter hat der Bundesrat mit Artikel 19 Absatz 2 RTVV von seiner Zuständigkeit, Ausnahmen zu regeln, Gebrauch gemacht und gänzlich von Werbezeitbeschränkungen Abstand genommen. Eine besondere Werberegulation gilt für die Fernsehprogramme der SRG; die SRG-Radios sind werbefrei (Art. 14 RTVG i.V.m. Art. 22 RTVV).

Art. 11 Abs. 2 Einfügung und Dauer der Werbung

Die zulässige Werbedauer für die konzessionierten Veranstalter und die grenzüberschreitend tätigen Fernsehveranstalter wird an die vereinfachte europäische Regelung in Artikel 18 der EU-Richtlinie für audiovisuelle Mediendienste (AVMD-RL³⁴) angepasst, indem das Werbezeitkontingent von 15 Prozent der täglichen Sendezeit eines Programms gestrichen wird (*Abs. 2*). Die Werbebestimmungen der AVMD-RL sind im Rahmen des Abkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Union über die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm MEDIA (MEDIA-Abkommen³⁵) für Schweizer Werbefenster ausländischer Veranstalter massgebend. Um eine Ungleichbehandlung der inländischen mit den ausländischen Veranstaltern zu vermeiden, hat der Bundesrat eine erste Angleichung an Art. 18 AVMD-RL bereits per 1. April 2010 mit der Revision von Art. 19 RTVV vorgenommen.³⁶

Die Beschränkung der täglichen Werbezeit hatte seit dem Ausbau der Sendetätigkeit auf 24-Stunden-Programme neben der Beschränkung der Werbezeit auf 12 Minuten pro Stunde in der Praxis kaum mehr eigenständige Relevanz. Die stündliche Beschränkung erweist sich zudem als effektiver, weil sie auch für die werberelevanten Hauptsendezeiten gilt, und wird daher beibehalten. Weiterhin gilt also in Übereinstimmung mit dem EU-Recht, dass pro Stunde höchstens während 12 Minuten Werbespots gesendet dürfen.

Im Vergleich zu heute ist den konzessionierten Veranstaltern mit dieser Liberalisierung eine Steigerung ihrer Werbezeit von fünf Prozent möglich, verbunden mit

³⁴ Richtlinie 2007/65/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Dezember 2007 zur Änderung der Richtlinie 89/552/EWG des Rates zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Ausübung der Fernseh-tätigkeit

³⁵ vgl. Botschaft zur Genehmigung des Abkommens über die Teilnahme der Schweiz am EU-Programm MEDIA für die Jahre 2007-2013 über einen Bundesbeschluss zur Finanzierung der Teilnahme vom 21. September 2007, in: BBl 2007 6681 ff.

³⁶ vgl. AS 2010 965 und <http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/medieninformationen/00471/index.html?lang=de&msg-id=32206>

lokal-regionaler Ebene sicherstellen, indem sich die gebührenfinanzierten Veranstalter nicht um lokal-regionale Werbegelder konkurrenzieren können.

Das Argument der lokal-regional garantierten Werbeeinnahmen ist heute weitgehend überholt, zumal die Verbreitungsbeschränkung bereits diverse Ausnahmen erhalten hat: So dürfen über UKW verbreitete Radioprogramme in digitaler Technik drahtlos-terrestrisch, über Leitungen und Satelliten unbeschränkt verbreitet werden (Art. 37 RTVV). Den regionalen Fernsehveranstaltern ist gemäss Konzession die Verbreitung über Internet (Streaming) und somit ausserhalb des Versorgungsgebietes gestattet, sofern das Programm von weniger als 1000 Geräten gleichzeitig in einer dem Stand der Technik entsprechenden Qualität empfangen werden kann.

Die regionalen Fernsehveranstalter sind wegen dieser Verbreitungsbeschränkung bei der Verbreitung über Internet empfindlich eingeschränkt: Über sogenannte «non managed networks», bei denen die Fernmeldedienstanbieterin (noch) keine Adressierungsmöglichkeit hat (InternetTV oder WebTV, beispielsweise Zattoo und Wilmaa), dürfen die regionalen Service-public-Fernsehveranstalter nicht verbreitet werden. Dies hat zur Folge, dass sie von einem zunehmend wichtigen Verbreitungsweg mit wachsendem Publikum ausgeschlossen sind. Die Verbreitungsbeschränkung soll deshalb aufgehoben werden.

Art. 38 Abs. 5 Verbreitungsbeschränkung für konzessionierte Veranstalter mit Leistungsauftrag und Gebührenanteil

und

Art. 52 Abs. 3 Einschränkung für die Übertragung von Programmen

Mit der Aufhebung der Verbreitungsbeschränkung (*Art. 38 Abs. 5 und Art. 52 Abs. 3*) wird der technischen Entwicklung, wie sie bereits in der Botschaft zur Totalrevision des RTVG³⁸ angedeutet wurde, Rechnung getragen.

Die mit der Verbreitungsbeschränkung verfolgten Anliegen können anderweitig verfolgt werden. Die thematische Ausrichtung auf das Versorgungsgebiet ist in den einzelnen Veranstalterkonzessionen festgehalten und soll weiterhin zum Zwecke der Sicherstellung des lokal-regionalen Service public beibehalten werden. Die Veranstalter müssen sich am konzessionsrechtlichen Leistungsauftrag messen lassen, unabhängig davon, ob die Verbreitung auch ausserhalb des Versorgungsgebietes zulässig ist oder nicht. Dieser wird durch eine regelmässige, systematische Programmbeobachtung überprüft. Auch die Verbände der betroffenen Fernsehveranstalter befürworten eine Aufhebung der Verbreitungsbeschränkung.

2.8 Gebührenanteil für private Radio- und Fernsehveranstalter

2.8.1 Nicht ausschüttbare Gebührenanteile

Mit der Totalrevision des RTVG 2006 wurde die Gebührenunterstützung für lokale und regionale Veranstalter (Gebührensplitting) ausgebaut. Für die berechtigten konzessionierten Privatrado- und Privatfernsehveranstalter sind Gebührenanteile im Umfang von je vier Prozent der Radio- bzw. der Fernsehempfangsgebühren vorge-

³⁸ BBl 2003 1706

sehen (Art. 40 Abs. 1 RTVG). Für die Gebührenperiode 2007-2010 waren dies jährlich insgesamt 50 Mio. Franken. Pro Versorgungsgebiet wurde der Gebührenanteil festgelegt und mit den Konzessionen 2007 ausgeschrieben, wobei die Summe aller Gebührenanteile den erwähnten 50 Mio. Franken entsprach.

Die Gebührenanteile konnten nie vollständig ausgeschüttet werden, wodurch sich Gelder aus dem Gebührensplitting auf den entsprechenden Bilanzkonten, die im Buchungskreis der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) geführt werden, ansammelten. Dies im Wesentlichen aus folgenden Gründen:

- Das ausgebaute Gebührensplittingsystem trat zusammen mit dem totalrevidierten RTVG am 1. April 2007 in Kraft. Ab diesem Zeitpunkt waren die zusätzlichen Gebührenanteile verfügbar. Die dazu berechtigenden Konzessionen wurden erst später erteilt bzw. sind in Einzelfällen aufgrund von Beschwerden bis heute noch nicht vergeben worden. Die anfallenden Gebührenanteile konnten daher vor allem in der ersten Zeit nicht ausgeschüttet werden (vgl. Grafik, schräg schraffierte Fläche).
- Die berechtigten Veranstalter unterliegen einer Eigenfinanzierungsquote. Der Gebührenanteil darf nicht mehr als 50 Prozent des jährlichen Betriebsaufwandes ausmachen (70 Prozent für Fernsehveranstalter in Rand- und Bergregionen und für komplementäre, nicht gewinnorientierte Radioveranstalter; Art. 39 Abs. 1 RTVV). Diese Quote verhinderte zuweilen, dass den Veranstaltern die vollen Gebührenanteile ausbezahlt werden konnten (vgl. Grafik, senkrecht schraffierte Fläche).

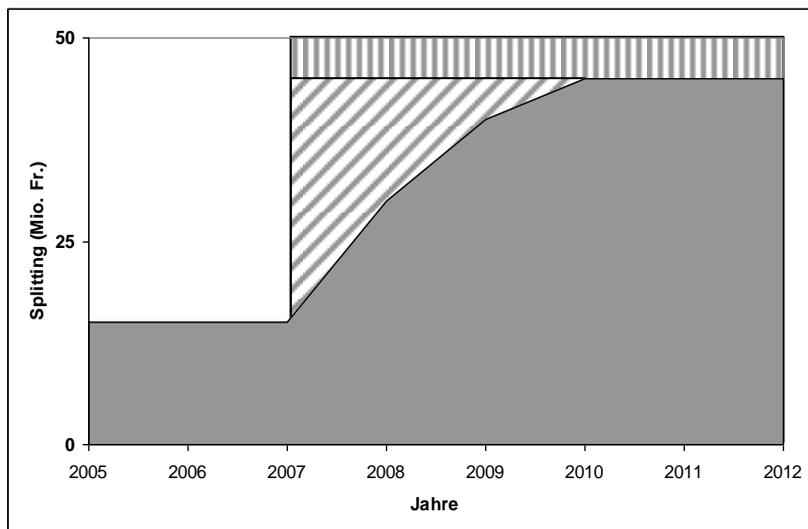


Abbildung: Entstehung der Überschüsse aus dem Gebührensplitting (Die *graue* Fläche stellt die nach dem Inkrafttreten des RTVG 2007 langsam ansteigenden Splittingzahlungen dar. Die *schräg schraffierte* Fläche stellt diejenigen Gelder der sofort verfügbaren, zusätzlichen Gebührenteile dar, die wegen des erst allmählichen Inkrafttretens der Konzessionen nicht ausgeschüttet werden konnten. Die *senkrecht schraffierte* Fläche symbolisiert diejenigen Beträge, die wegen der mangelnden Eigenfinanzierung der Veranstalter nicht ausgerichtet werden können.)

Insgesamt häuften sich daher in den ersten vier Jahren seit Inkrafttreten des totalrevidierten RTVG auf dem Gebührensplitting-Konto im Buchungskreis der EFV rund 69 Mio. Franken an. Da von Gesetzes wegen jedes Jahr erneut zwingend vier Prozent des Ertrags der Empfangsgebühren zur Deckung der laufenden Bedürfnisse der konzessionierten Privatrado- und Privatfernsehveranstalter reserviert werden müssen, können die Überschüsse nachträglich nicht mehr verwendet und ihrem eigentlichen Zweck zugeführt werden.

Es ist also notwendig, einerseits eine gesetzliche Grundlage zu schaffen, um die aufgelaufenen Überschüsse anderweitig verwenden zu können. Andererseits soll das Gebührensplitting flexibilisiert werden, damit dafür soviel reserviert wird, wie auch ausbezahlt werden kann.

Die Verwendung der überschüssigen Gelder auf dem Gebührensplitting-Konto ist auch Gegenstand von parlamentarischen Vorstössen: Ein am 16. Dezember 2010 eingereichtes Postulat³⁹ beauftragt den Bundesrat mit der Prüfung, die überschüssigen Gebührenanteile zur Förderung der journalistischen Qualität zu verwenden. Das Postulat wurde am 16. März 2011 vom Ständerat angenommen (vgl. dazu nachfolgend Ziff. 2.8.3). Eine Motion vom 26. September 2011⁴⁰ verlangte vom Bundesrat die Ausarbeitung einer Regelung, damit die überschüssigen Gebührenanteile an die Gebührenzahlenden zurückgegeben werden können. Die Motion wurde auf Empfehlung des Bundesrates vom Nationalrat am 21. Dezember 2011 abgelehnt. Der Bundesrat äusserte sich zwar positiv zur Stossrichtung der Motion. Er wies allerdings darauf hin, dass dafür eine Gesetzesrevision notwendig ist, und stellte einen Lösungsvorschlag im Rahmen dieser Vorlage in Aussicht.

2.8.2 Vorgeschlagene Regelung

Art. 40 Abs. 1 Gebührenanteile

Der heute im Gesetz vorgesehene fixe Prozentsatz führt dazu, dass sich Überschüsse beim Gebührensplitting nicht vermeiden und nicht abbauen lassen. Mit einer Flexibilisierung des Systems können einmal angefallene Überschüsse später verwendet werden. Dazu ist aber nötig, dass in den Jahren, in denen früher angefallene Überschüsse ausgegeben werden, vom Gesamtertrag der Abgabe etwas weniger für Abgabenanteile reserviert wird. Für den Abgabenanteil der privaten Veranstalter am Gesamtertrag der Radio- und Fernseh-Abgabe wird deshalb neu eine Bandbreite von drei bis fünf Prozent eingeführt (*Art. 40 Abs. 1*). Es geht dabei nicht darum, die Zahlungen an die Berechtigten zu schmälern, sondern das zur Verfügung stehende Geld mit der Summe der Ansprüche ins Gleichgewicht zu bringen und Überschüsse zu vermeiden bzw. abzubauen. Nach der Flexibilisierung kann der Bundesrat bei der Festsetzung der Höhe der Radio- und Fernseh-Abgabe und des Prozentsatzes für die Abgabenanteile allenfalls früher angefallenen Überschüssen Rechnung tragen und die Abgabepflichtigen entsprechend entlasten.

³⁹ 10.4032, Postulat Bieri - Änderung des RTVG. Nicht ausbezahlte Gebührengelder zur Förderung journalistischer Qualität sowie gemeinsamer Initiativen der Branche verwenden.

⁴⁰ 11.3839, Motion Rickli - Nicht ausbezahlte 67 Millionen Gebührengelder zurück an die Gebührenzahler. Dasselbe Anliegen war bereits Gegenstand der Motion von Nationalrat Amstutz vom 16. Juni 2010 (10.3471, Motion Amstutz - 67 herrenlose Billag-Millionen. Änderung und Ergänzung des RTVG). Diese Motion wurde wegen des Wechsels des Motionärs in den Ständerat mit Beschluss des Nationalrates vom 9. Juni 2011 abgeschrieben.

Um die Überschüsse aus dem Gebührensplitting, die sich seit 2007 angehäuft haben (vgl. oben Ziff. 2.8.1), anderweitig zu verwenden, bedarf es einer gesetzlichen Ermächtigung. Jede nachträgliche anderweitige Verwendung stünde sonst rückwirkend mit der heute geltenden Bestimmung in Widerspruch, wonach vier Prozent des Gebührenertrags für das Gebührensplitting zu reservieren ist.

Artikel 109a sieht vor, dass die Überschüsse im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Bestimmung ausgeschieden und den Gebührenzahlenden zurückerstattet werden (*Abs. 1*). Die Rückerstattung erfolgt in Form einer einmaligen Auszahlung an die Gebührenzahlenden. Um die administrativen Kosten in Grenzen zu halten, werden diejenigen Gebührenzahlenden berücksichtigt, die am Tag des Inkrafttretens dieser Bestimmung als solche bei der Gebührenerhebungsstelle gemeldet sind. Es wird zudem nicht unterschieden, ob es sich um einen Haushalt oder Betrieb handelt und ob jemand Radio- und/oder Fernsehempfang gemeldet hat. Allen in diesem Zeitpunkt gemeldeten Gebührenzahlenden wird der gleiche Betrag gutgeschrieben, indem die nächste ordentliche Gebührenrechnung um diesen Betrag reduziert wird (*Abs. 3*).

Vom Betrag, der sich heute auf dem fraglichen Konto befindet, kann derjenige Anteil an die Gebührenzahlenden zurückerstattet werden, bei dem es sich um echte Überschüsse handelt. Nicht darunter fallen die Liquiditätsreserven, die nötig sind, damit die Gebührenunterstützung reibungslos abgewickelt werden kann. Liquiditätsreserven sind aus verschiedenen Gründen notwendig:

- Die Gebührenanteile stellen eine Subvention im Sinne des SuG dar. Das Subventionsrecht sieht vor, dass vor der Einreichung der Schlussrechnungen durch die Veranstalter höchstens 80 Prozent der Beträge ausbezahlt werden können (Art. 23 Abs. 2 SuG). Die letzte Rate im Umfang von 20 Prozent wird demnach erst im Folgejahr ausbezahlt und stellt per Jahresende keinen Überschuss dar.
- Das BAKOM zahlt den Veranstaltern die vier Raten unter dem Jahr jeweils in den ersten Tagen des Quartals als Vorschuss aus. Die entsprechenden Gebühreinnahmen für das Gebührensplitting werden dagegen jeweils erst am Ende des Quartals überwiesen.
- Aus der Technologieförderung gemäss RTVG 1991 bestehen noch offene Verbindlichkeiten. Die dafür reservierten Gelder bilden Bestandteil des Gebührensplitting-Kontos bei der EFV, sind jedoch keine Überschüsse aus dem Gebührensplitting.

Insgesamt ist aufgrund dieser Positionen mit Liquiditätsreserven im Umfang von rund 25 Mio. Franken zu rechnen, welche nicht an die Gebührenzahlenden ausgeschüttet werden können. Der Bundesrat bestimmt unter Berücksichtigung der Liquiditätsgarantie den Betrag, der den Gebührenzahlenden zurückerstattet werden soll (*Abs. 2*).

2.8.3 Postulat Bieri (10.4032)

Die Verwendung der Überschüsse ist auch Gegenstand des Postulats von Herrn Ständerat Bieri (10.4032), welches der Ständerat am 16. März 2011 angenommen hat. Der Bundesrat wird mit der Prüfung beauftragt, die überschüssigen Splittinggelder zur Ausbildung im Medienbereich und für gemeinsame Initiativen der Branche

einzusetzen. Zu diesem Zweck soll eine Stiftung oder eine andere Rechtsform geschaffen werden, aus deren Kapitalerträgen die Unterstützungsleistungen finanziert werden. Zur Begründung führt das Postulat aus, dass die überschüssigen Gelder nach Meinung des Gesetzgebers zur Erfüllung des Leistungsauftrags der privaten Radio- und Fernsehveranstalter vorgesehen sind. Mit der vorgeschlagenen Verwendung würden die Überschüsse zumindest indirekt den ursprünglich begünstigten Veranstaltern zugutekommen. Gleichzeitig könne die Qualität der Arbeit der Medienschaffenden erhöht und gesichert werden.

Der Bundesrat hat den Lösungsvorschlag des Postulats einlässlich geprüft, lehnt ihn aber aus verschiedenen Gründen ab. Es spricht zwar angesichts von jüngeren wissenschaftlichen Studien, welche von einer Entprofessionalisierung des Journalismus sprechen und die Qualität der Medien beklagen, vieles dafür, dass Handlungsbedarf im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Programmschaffenden besteht⁴¹. Die Aus- und Weiterbildung im Bereich elektronischer Medien wird jedoch bereits heute aus allgemeinen Bundesgeldern unterstützt. Etablierte Institutionen, welche kontinuierliche Aus- und Weiterbildungen für Programmschaffende anbieten (MAZ - Die Schweizer Journalistenschule, Centre romand de formation des journalistes [CRFJ], Corso die Giornalismo, klipp&klang, focal), werden vom BAKOM jährlich mit Beiträgen im Umfang von insgesamt rund 1 Mio. Franken subventioniert (Art. 76 RTVG).

Der Aufwand für die Schaffung und den Betrieb einer Stiftung wäre gemessen am finanziellen Mehrertrag für die Aus- und Weiterbildung ausserdem unverhältnismässig. Bei einem Stiftungskapital von 44 Mio. Franken und einem Zinssatz von 1,5 - 2 Prozent⁴² wäre mit jährlichen Kapitalerträgen im Umfang von 660 000 bis 880 000 Franken zu rechnen. Sollte sich eine zusätzliche finanzielle Unterstützung der Aus- und Weiterbildung Medienschaffender im Bereich Radio und Fernsehen durch den Bund effektiv als notwendig erweisen, müssten die dafür erforderlichen, zusätzlichen finanziellen Mittel über die Erhöhung des bereits bestehenden Aus- und Weiterbildungsbeitrags bereitgestellt werden. Eine entsprechende Erhöhung könnte durch das dafür zuständige BAKOM im Rahmen der ordentlichen Budgetplanung der Bundesmittel zuhanden des Parlaments beantragt werden.

2.9 Konzessionsvoraussetzung: Gefährdung der Meinung- und Angebotsvielfalt

Im Rahmen der Totalrevision des RTVG 2006 wurden die Bestimmungen gegen die Medienkonzentration ausgebaut. Der Gesetzgeber wollte aber, dass im Rahmen des

⁴¹ Vgl. Medienkonzentration und Meinungsvielfalt, Studie des Forschungsbereichs Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich (fög), Schlussbericht zuhanden des BAKOM eingereicht von: Kamber Esther / Imhof Kurt, Zürich 2011; Pluralismus und Vielfalt in Regionalzeitungen, Studie des Swiss Centre for Studies on the Global Information Society der Universität Zürich (SwissGIS), Schlussbericht zuhanden des BAKOM eingereicht von: Meier Werner A., Zürich 2011; Auswirkungen des Internets auf die journalistische Praxis und berufskulturelle Normen, Studie des IAM Institut für Angewandte Medienwissenschaft, Schlussbericht zuhanden des BAKOM eingereicht von: Keel Guido / Wyss Vinzenz, Winterthur 2010. *Alle Studienberichte sind einsehbar unter www.bakom.admin.ch → Themen → Radio & Fernsehen → Bildung, Forschung, Archivierung → Beiträge → Beiträge und Studien Medienforschung 2010.*

⁴² Vgl. Verlauf der Rendite von Bundesobligationen der Eidgenossenschaft mit Kassazinssatz bei einer Laufzeit von 10 Jahren, abrufbar unter http://www.snb.ch/de/i/about/stat/statpub/zidea/id/current_interest_exchange_rates.

Konzessionierungsverfahrens bei mehreren Bewerbungen zunächst geprüft werde, wer den Leistungsauftrag am besten erfüllen kann. Erst wenn mehrere Bewerbungen in dieser Hinsicht gleichwertig seien, solle die Frage der Medienkonzentration eine Rolle spielen (Art. 45 Abs. 3 RTVG). Mit anderen Worten: Die Fähigkeit, die geforderten Leistungen zu erbringen, wurde höher gewichtet als die Fragen nach der Medienkonzentration. Damit sollte den kleinräumigen Gegebenheiten in der Schweiz und der Tatsache Rechnung getragen werden, dass in einzelnen Gebieten aus ökonomischen Gründen nur ein Medienhaus, das gleichzeitig mehrere Medien herausgibt bzw. betreibt, bestehen kann.

Art. 44 Abs. 1 Bst. g Konzessionsvoraussetzung: Gefährdung der Meinungs- und Angebotsvielfalt

Die Bestimmung in Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe g RTVG, wonach eine Konzession nur erteilt werden kann, wenn dadurch die Meinungs- und Angebotsvielfalt nicht gefährdet wird, steht im Widerspruch zu diesem Regelungskonzept. Ausgestaltet als Konzessionsvoraussetzung muss sie für jede Bewerbung einzeln geprüft werden und kommt nicht erst beim Vergleich zwischen inhaltlich weitgehend gleichwertigen Bewerbungen zum Tragen. Dies führt zur möglichen Konsequenz, dass insbesondere in kleinen Gebieten mit nur einem Medienhaus keine Konzessionen erteilt werden könnten.

Praktische Erfahrungen mit Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe g RTVG zeigen zudem, dass die Prüfung dieser Konzessionsvoraussetzung sehr zeit- und kostenaufwendig ist. Die lange Verfahrensdauer ist einerseits durch die Konsultation der Wettbewerbskommission WEKO bedingt, welche zuhanden des UVEK das Vorliegen einer marktbeherrschenden Stellung prüfen muss (Art. 74 Abs. 2 RTVG). Zeit in Anspruch nimmt andererseits die Wahrung der Mitwirkungsrechte der im Konzessionsverfahren involvierten Parteien. Insgesamt resultiert daraus eine Verzögerung der Konzessionserteilung von ein bis zwei Jahren. Negative Folgen sind die finanzielle Unsicherheit, die für die Gesuchsteller damit einhergeht, und der mögliche Unterbruch des lokal-regionalen Service public im betroffenen Versorgungsgebiet.

Dasselbe gilt auch bei der Übertragung einer Konzession. Das UVEK hat vorgängig zu prüfen, ob die Konzessionsvoraussetzungen mit der neuen Konzessionärin weiterhin erfüllt sind (Art. 48 Abs. 2 RTVG). Der Zeitaufwand für eine solche Prüfung kann unter geltendem Recht dazu führen, dass der Zweck einer Konzessionsübertragung vereitelt wird, wenn es darum geht, ein Rundfunkunternehmen wirtschaftlich zu retten.

Die Erteilung von lokal-regionalen Radio- und Fernsehkonzessionen ist auf ein möglichst koordiniertes und effizientes Verfahren angewiesen. Beide Prämissen lassen sich mit Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe g RTVG nicht umsetzen. Aus diesen Gründen wird die Konzessionsvoraussetzung, dass die Meinungs- und Angebotsvielfalt (*Art. 44 Abs. 1 Bst. g*) nicht gefährdet ist, aufgehoben.

Die Instrumente, die nach der Streichung von Artikel 44 Absatz 1 Buchstabe g RTVG weiterhin zur Verfügung stehen (Art. 44 Abs. 3, Art. 45 Abs. 3 und Art. 74 f. RTVG), genügen, um die Angebots- und Meinungsvielfalt zu gewährleisten.

2.10

Beschränkung für den Erwerb von Radio- und Fernsehkonzessionen («2+2-Regel»)

Die Beschränkung des Konzessionserwerbs für Radio- und Fernsehveranstalter bzw. für die dahinter stehenden Unternehmen auf maximal zwei Fernseh- und zwei Radiokonzessionen wurde im Rahmen der parlamentarischen Debatte zum total revidierten RTVG in das Gesetz aufgenommen.⁴³ Der Gesetzgeber bezweckte damit, der Medienkonzentration auch quantitativ beizukommen, nebst dem qualitativen Erfordernis, die Konzession im Falle von gleichwertigen Bewerbungen demjenigen Bewerber zu erteilen, der die Meinungs- und Angebotsvielfalt am meisten bereichert (Art. 45 Abs. 3 RTVG). Im Fokus der Beschränkung stand die Verhinderung einer horizontalen Konzentration. Die wenigen grossen, vorwiegend im Printbereich tätigen Verlagshäuser sollten nicht beliebig viele Radio- und Fernsehstationen aufkaufen und so den Rundfunkmarkt Schweiz unter sich aufteilen können.

Art. 44 Abs. 3 Konzessionsvoraussetzung: Beschränkung des Konzessionserwerbs

Die Regelung entstand vor dem Hintergrund der damals bestehenden Medienlandschaft in der Schweiz und ist daher geprägt von den analogen Verbreitungstechnologien wie UKW. Parallel zu diesen traditionellen Technologien treten neue, zukunfts-trächtige, digitale Verbreitungstechnologien hinzu, namentlich im Radiobereich (T-DAB, Terrestrial-Digital Audio Broadcasting). Statt eines einzigen Programms wie bei der analogen UKW-Verbreitung können auf einer digitalen Frequenz heute bis zu 18 Radioprogramme verbreitet werden. Wie bei UKW kann die Programmverbreitung gemäss Artikel 43 Absatz 1 RTVG (teilweise) auf der Basis einer Konzession erfolgen. So kann in einer Sprachregion in den Genuss einer Konzession mit Leistungsauftrag und Zugangsrecht (Art. 43 Abs. 1 Bst. b i.V.m. Art. 53 Bst. b RTVG) kommen, wer in besonderem Mass zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags beiträgt. Die neuen digitalen Technologien standen allerdings nicht im Zentrum der parlamentarischen Debatte. Gleichwohl müssen die dafür erteilten Konzessionen bei der bestehenden Formulierung von Artikel 44 Absatz 3 RTVG mitberücksichtigt werden. Diese Beschränkung der zulässigen Anzahl Konzessionen wirkt sich hemmend auf die technologische Entwicklung aus. Die Einführung neuer Technologien erweist sich stets als kostenintensiv und ist deshalb auf finanzstarke Marktteilnehmer angewiesen. Die angesprochenen Medienunternehmen können und wollen mit der bestehenden Regelung jedoch faktisch nicht investieren, da sie grösstenteils bereits über zwei Radiostationen verfügen, die über UKW verbreitet und damit bestens etabliert sind.

Um diese Hindernisse zur Einführung neuer Technologien, die vom Gesetzgeber mit der Beschränkung des Konzessionserwerbs nicht beabsichtigt waren, zu entschärfen, wird eine Anpassung von Artikel 44 Absatz 3 RTVG vorgeschlagen. Die Beschränkung des Konzessionserwerbs wird im Grundsatz beibehalten. Der Bundesrat wird jedoch ermächtigt, Ausnahmen für neue Verbreitungstechnologien vorzusehen (*Abs. 3*).

⁴³ Amtl. Bulletin Ständerat AB 2006 S 93.

2.11 **Zuständigkeit für die Frequenzverwaltung**

Die Konvergenz führt bei den Frequenzen zu einer zunehmenden Konkurrenzsituation zwischen Rundfunk und Telekommunikation. Zum Schutz von Radio und Fernsehen wurden im FMG und RTVG Instrumente für die Frequenzverwaltung und –zuteilung geschaffen, um Frequenzen oder Teile von Frequenzblöcken für den Rundfunk zu reservieren und Programmen, die besonderen medienpolitischen Anliegen genügen, privilegierten Zugang zum Frequenzspektrum zu gewährleisten. Die Kompetenzen wurden je nach Anliegen dem Bundesrat (medienpolitische Entscheidung) oder der ComCom (technische, auf die Infrastruktur bezogene Entscheidung) übertragen.

Art. 54 Frequenzen für Programme

Artikel 54 RTVG entspricht in seiner konkreten Ausgestaltung heute nicht ganz dieser Aufgabenteilung und enthält Widersprüche: Der Bundesrat legt die Grundsätze für die Erteilung der von Radio und Fernsehen genutzten Funkkonzessionen fest und genehmigt den nationalen Frequenzzuweisungsplan (Art. 24 Abs. 1^{bis} und 25 FMG). Er legt ausserdem die Grundsätze betreffend die Frequenzzuweisung und die Festlegung der Frequenznutzung zwecks Berücksichtigung der Anliegen und Bedürfnisse des Rundfunks fest (Art. 54 Abs. 4 RTVG). Gleichzeitig übertragen aber Artikel 54 Absatz 1 und 2 RTVG die Sicherstellung von genügend Frequenzen und die Bestimmung der Details für die Verwendung der für den Rundfunk reservierten Frequenzen der ComCom. Bei diesen Aufgaben handelt es sich allerdings um medienpolitische Anliegen. Um eine kohärente Systematik zu gewährleisten, sollen sie dem Bundesrat übertragen werden (*Abs. 1*). Damit steht die Regelung im Einklang mit dem Entwurf, welcher dem Parlament im Rahmen der Totalrevision des RTVG von 2006 vorgelegt wurde, wonach «die politische Gestaltung der Medienlandschaft in die Hände der politischen Behörden» gehöre⁴⁴, was nicht umstritten war. Diese im RTVG nicht ganz kohärente Aufgabenverteilung hängt damit zusammen, dass die vom Bundesrat in der Botschaft von 2002 vorgeschlagene Kommission⁴⁵, die als verwaltungsunabhängige Aufsichts- und Konzessionierungsbehörde im Fernmelde- und Rundfunkbereich fungieren sollte, vom Parlament abgelehnt wurde. Folglich mussten die Kompetenzen der Kommission auf die bisherige Behördenorganisation (Bundesrat, UVEK, BAKOM, UBI, ComCom) aufgeteilt werden, was nicht in allen Punkten gelungen ist.

Für die Vorkehrung der erforderlichen Massnahmen für eine ausreichende Rundfunkversorgung der Bevölkerung in ausserordentlichen Lagen ist das UVEK zuständig. Um dies wahrzunehmen, ist die Kompetenz von der ComCom auf das UVEK zu übertragen (*Abs. 3*).

2.12 **Förderung neuer Technologien**

Mit der Einführung der Subventionsmöglichkeit für neue Technologien für die drahtlos-terrestrische Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen beabsichtigte der Gesetzgeber, die Digitalisierung voranzutreiben.

In den ersten fünf Jahren nach dem Inkrafttreten des totalrevidierten RTVG hat sich gezeigt, dass sich die gesetzgeberischen Ziele mit der gegenwärtigen Konzeption der

⁴⁴ BBl 2003 1651.

⁴⁵ BBl 2003 1649 ff.

Technologieförderung, wonach Investitionsbeiträge ausschliesslich an konzessionierte Veranstalter entrichtet werden können, nicht im erwünschten Rahmen umsetzen lassen.

Im Bereich T-DAB (Terrestrial-Digital Audio Broadcasting; digital-terrestrische Verbreitung von Radioprogrammen) hängt dies insbesondere damit zusammen, dass auf einer Frequenz 18 Radioprogramme digital-terrestrisch verbreitet werden können und somit der konzessionierte Radioveranstalter – anders als im UKW-Bereich – in der Regel nicht Inhaber der Funkkonzession ist und oft nicht selbst in die Sendeinfrastruktur investiert. Dies führt dazu, dass die anfallenden Investitionskosten nur indirekt über Abschreibungen subventioniert werden können, was insbesondere mit zwei Nachteilen behaftet ist: Hinsichtlich der Beiträge handelt es sich bei den zugesprochenen Beiträgen um eine marginale Beteiligung an den Gesamtkosten, und die Veranstalter für die Gesuchstellung sind darauf angewiesen, dass aussenstehende Dritte, die als Netzbetreiber fungieren, (z.B. Swisscom Broadcast) transparent sind und ihre Investitionen und Abschreibungen offenlegen.

Im Bereich DVB-T (Digital Video Broadcasting-Terrestrial; digital terrestrisch verbreitetes Fernsehen) präsentiert sich die Situation ähnlich. Neben der SRG investiert nur ein Regionalfernsehen mit Veranstalterkonzession selbst in die Sendeinfrastruktur. In den übrigen Fällen handelt es sich um Fernmeldedienstanbieterinnen mit regionalem DVB-T-Netz (Valaiscom AG im Oberwallis mit ca. 38 Programmen, TeleRätia AG in Graubünden mit 20 verbreiteten Fernsehprogrammen).

Art. 58 Förderung neuer Technologien

Um eine effektivere Unterstützung neuer terrestrischer Verbreitungstechnologien zu erreichen, werden verschiedene Änderungen vorgenommen. So sollen neben den Kosten, die bei der Errichtung der Verbreitungsinfrastruktur entstehen (Investitionskosten), neu auch die Kosten für den Betrieb des Sendernetzes (Betriebskosten) während einer befristeten Zeit subventioniert werden können (*Abs. 1*). Ferner soll der Kreis der Berechtigten nicht bereits im Gesetz, sondern vom Bundesrat bestimmt werden können (*Abs. 5*). Diese Anpassungen ermöglichen eine gewisse Flexibilität, die einerseits dem Aufbau der Sendernetzinfrastruktur zugutekommen, andererseits auch zugunsten der konzessionierten Veranstalter die Verbreitungsentschädigung reduzieren soll (vgl. Art. 55 Abs. 2 RTVG). Die Attraktivität dieses Verbreitungsweges wird dadurch erhöht.

Als Bestandteile des Sendernetzes gelten sämtliche Anlagen, die für die Übertragung des Signals ab dem Produktionsort der einzelnen Teilsignale (Studios) über den Multiplex, über den mehrere Signale simultan laufen, bis hin zur Abstrahlung für den individuellen Empfang erforderlich sind. Neben den eigentlichen Verbreitungsinfrastrukturen (Distribution) gehören folgedessen auch die technischen Einrichtungen für die Aufbereitung (inklusive Zuführung) dazu.

Den Kreis der Berechtigten lässt das Gesetz wie erwähnt offen. Der Bundesrat wird die Subventionsempfänger sowie die Kriterien für die Förderleistungen auf Verordnungsstufe bestimmen (*Abs. 5*). Dies führt zu einer grösseren Flexibilität, um auf technische Entwicklungen rascher reagieren zu können. Dem Legalitätsprinzip ist damit Rechnung getragen. Die Technologieförderung ist als Ermessenssubvention ausgestaltet. Das BAKOM als zuständige Behörde entscheidet im Rahmen seines Ermessens über die Gewährung von Beiträgen. Ein Anspruch auf die Subventionerteilung besteht nicht. Anders als bei Anspruchssubventionen können der Kreis der

Berechtigten und der Bemessungsrahmen bei Ermessenssubventionen in den Ausführungsbestimmungen festgelegt werden.⁴⁶

Neben der Ausrichtung von Förderleistungen kann das BAKOM die Öffentlichkeit über neue Verbreitungstechnologien für Radio und Fernsehen informieren. Es kann dafür mit Dritten zusammenarbeiten (*Abs. 2*). Als mögliche Informationsmassnahmen sind Werbe- und Informationskampagnen denkbar, wie sie früher die PTT mit Gebührengeldern z.B. bei der Einführung von UKW gemacht hat. Das Ziel dieser Förderleistung ist die Sensibilisierung einer breiten Öffentlichkeit für eine neue digital terrestrische Verbreitungstechnologie für Radio und Fernsehen.

Die Förderleistungen werden weiterhin in erster Linie aus dem Ertrag der Konzessionsabgaben und, soweit dieser nicht ausreicht, aus dem Ertrag der Radio- und Fernseh-Abgabe finanziert (*Abs. 3*). Aus dem Ertrag der Abgabe darf maximal ein Prozent dafür verwendet werden. Der Bundesrat bestimmt die Höhe im Rahmen der Festlegung der Abgabe (*Abs. 4*).

2.13 Organisation der Stiftung für Nutzungsforschung

Die Stiftung für Nutzungsforschung Mediapulse stellt im Auftrag des Bundes Daten zur Verbreitung und Nutzung von Radio- und Fernsehprogrammen in der Schweiz zur Verfügung (Art. 78 RTVG). Die Radio- und Fernsehveranstalter sind auf diese Nutzungsdaten angewiesen, damit sie Werbung akquirieren und auf diese Weise ihre wirtschaftliche Existenz sichern können. Zu diesem Zweck führt die Stiftung Mediapulse zwei Tochtergesellschaften: Die Mediapulse AG ist zuständig für die Datenerhebung, der Vertrieb der Daten erfolgt über die Publica Data AG. Um die gesetzlich übertragene Aufgabe im Sinne aller Veranstalterkategorien erfüllen zu können, sind die SRG und die übrigen Veranstalter bisher paritätisch im Stiftungsrat von Mediapulse und in den Verwaltungsräten der Tochtergesellschaften vertreten.

Die Pflicht zur paritätischen Zusammensetzung der Verwaltungsräte führt zu einer spürbaren Verlangsamung der operativen Entscheidungsprozesse; rasche unternehmerische Entscheide sind der Mediapulse auf diese Weise in der Regel nicht möglich.

Art. 80 Abs. 2 Organisation der Stiftung für Nutzungsforschung

Um das Alltagsgeschäft der Mediapulse Gruppe zu entlasten, wird vorgeschlagen, bei den Verwaltungsräten der Tochtergesellschaften auf den Zusammensetzungszwang zu verzichten und der Stiftung hier grösseren Spielraum einzuräumen (*Abs. 2*). Die Erfüllung der öffentlichen Aufgabe wird dadurch nicht gefährdet. Die Anforderungen an die Zusammensetzung des Stiftungsrates von Mediapulse, welcher die Oberaufsicht über die Tochtergesellschaften ausübt, bleiben weiterhin bestehen. Mit der Genehmigung des Organisationsreglements der Stiftung verfügt das UVEK ausserdem über die Möglichkeit, allfällige Modalitäten der Verwaltungsrats-Wahl mitzubestimmen.

2.14 Sanktionskompetenz der UBI

Mit dem Inkrafttreten des total revidierten RTVG erfuhren die Verfügungskompetenzen der UBI eine Erweiterung: Während die UBI früher in ihren Entscheiden die

⁴⁶ vgl. Tschannen Pierre / Zimmerli Ulrich / Müller Markus, Allgemeines Verwaltungsrecht, Bern 2009, § 46 Rn. 9 ff.; Jaag Tobias / Lienhard Andreas / Tschannen Pierre, Ausgewählte Gebiete des Bundesverwaltungsrechts, Basel 2009, S. 60.

Verletzung von Programmbestimmungen bloss feststellen konnte, ist es ihr seit dem 1. April 2007 möglich, bei wiederholten Verstössen eine Verwaltungssanktion im Umfang von bis zu 10 Prozent des in den letzten drei Geschäftsjahren durchschnittlich in der Schweiz erzielten Jahresumsatzes eines Radio- oder Fernsehveranstalters auszusprechen. Die Sanktionskompetenz ist bislang theoretischer Natur geblieben. Sie kann aus folgenden Gründen gestrichen werden kann:

Die Anordnung von Verwaltungssanktionen nach Artikel 90 Absatz 1 RTVG durch die UBI ist menschenrechtlicher Hinsicht problematisch. Das bestrafende Element steht hier klar im Vordergrund, weshalb die Verwaltungssanktion gemäss Lehre und Rechtsprechung unter den Anwendungsbereich der völker- und verfassungsrechtlichen Garantien fairer gerichtlicher Verfahren gemäss Artikel 6 der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sowie Artikel 29a, 30 Absatz 1 und 32 Absatz 3 BV fällt.⁴⁷ Will die UBI Strafsanktionen selber verfügen, wird in einem einzigen Verfahren vor derselben Instanz mit demselben Personal der Straffall untersucht, die strafrechtliche Anklage erhoben und die Anklage beurteilt (Funktionskumulation). Da Entscheide der UBI direkt beim Bundesgericht angefochten (einfacher Beschwerdeweg) und daher nur auf die Vereinbarkeit mit dem geltenden Recht (beschränkte Kognition) überprüft werden, fehlt es an Kontrolle der unrichtigen oder unvollständigen Sachverhaltsfeststellung und der Unangemessenheit (volle Kognition). Eine ähnliche Vermengung von Untersuchungs- und Entscheidungskompetenzen ist im Kartellrecht als rechtsstaatlich problematisch erkannt worden. Dort sollen Sanktionen künftig nicht mehr durch die Wettbewerbsbehörde (WEKO) verhängt werden, sondern erstinstanzlich durch das Bundesverwaltungsgericht.⁴⁸

Das Verhängen von Verwaltungssanktionen erscheint im Bereich redaktioneller Inhalte aber auch entbehrlich. Bislang hat es jeweils genügt, dass die UBI eine Rechtsverletzung feststellt und Massnahmen zur Behebung des Mangels sowie zum Vermeiden einer Wiederholung (Art. 89 Abs. 1 Bst. a Ziff. 1 RTVG) verlangt. Diese Massnahmen müssen sich nicht auf das eigentliche Programm beschränken. So verlangt die UBI im elektronischen Archiv auf der Website des Veranstalters regelmässig die Kennzeichnung von Sendungen, welche das Rundfunkrecht verletzt haben. Diese Kennzeichnung kann etwa durch einen Link auf den Entscheid der UBI erfolgen.⁴⁹ In besonders schweren Fällen kann die UBI zudem nach Artikel 89 Absatz 2 RTVG beim UVEK ein Sendeverbot oder eine Auflage beantragen. Damit verfügt die UBI auch in Zukunft bei theoretisch denkbaren gravierenden Rechtsverletzungen über ein wirkungsvolles Druckmittel. Auf weitere Instrumente kann auch im Sinne der verfassungsrechtlich verankerten Medienfreiheit verzichtet werden. Es ist daher nicht zwingend nötig, dass die UBI künftig beim UVEK einen Antrag auf das Verhängen einer Verwaltungssanktion stellen kann.

⁴⁷ vgl. Mark E. Villiger, Handbuch der Europäischen Menschenrechtskonvention [EMRK], 2. Aufl., 1999, S. 250 ff. Rn. 393 ff.; Jörg Paul Müller / Markus Schefer, Grundrechte in der Schweiz: Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., 2008, S. 907 ff.; Isabelle Häner, Mindestgarantien für Strafverfahren und ihre Bedeutung für verwaltungsrechtliche Sanktionen, in: Häner Isabelle/Waldmann Bernhard (Hrsg.), Verwaltungsstrafrecht und sanktionierendes Verwaltungsrecht, Zürich 2010, S. 19ff.

⁴⁸ vgl. Botschaft zur Revision des Kartellgesetzes vom 22. Februar 2012, in: BBl 2012 3905 ff.

⁴⁹ UBI-Jahresbericht 2011, Ziff. 5.7

Frequenzen aber nach kommerziellen Gesichtspunkten ohne Veranstalterkonzession nutzen können, ist diese generelle Privilegierung zu undifferenziert. Eine generelle Befreiung aller Rundfunkangebote von Gebühren für die Frequenznutzung trägt auch der zunehmenden Konvergenz nicht Rechnung und kann zu Wettbewerbsverzerrungen führen. So ist beispielsweise nicht begründbar, dass rein kommerzielle Rundfunkangebote besser gestellt werden sollen als andere inhaltliche Angebote, die über die gleiche Frequenz transportiert werden, wegen ihrer Aufmachung aber nicht als Radio und Fernsehen gelten.

Art. 39 Abs. 1, 3 und 3^{bis} Konzessionsgebühren für Funkkonzessionen

Die Ausnahme von der Gebührenpflicht für Funkkonzessionen ist auf konzessionierte Radio- und Fernsehveranstalter zu beschränken (*Abs. 1*). Dies heisst aber nicht, dass der Besonderheit von Radio und Fernsehen nicht Rechnung getragen würde: Die Höhe der Funkkonzessionsgebühr bemisst sich nach der zugeteilten Bandbreite, der räumlichen Ausdehnung und der zeitlichen Nutzung sowie dem zugeteilten Frequenzbereich und der Frequenzklasse, namentlich dem Wert der Frequenz (Art. 39 Abs. 2 FMG). Insbesondere aufgrund dieses wirtschaftlichen Kriteriums kann davon ausgegangen werden, dass die Funkkonzessionsgebühr im Rundfunkbereich tiefer ausfallen wird als im Telekommunikationsbereich. Der Bundesrat wird dies in der Ausführungsverordnung⁵¹ entsprechend zu berücksichtigen haben.

Bei der Einführung der Gebührenpflicht von Betreibern von Rundfunkdiensten ist allerdings auf gewisse Spezialfälle angemessen Rücksicht zu nehmen (*Abs. 3^{bis}*). So darf beispielsweise die Pflicht zur Zahlung von Funkkonzessionsgebühren nicht dazu führen, dass die Einführung neuer terrestrischer digitaler Übertragungstechniken (wie die digitale Radio- und Fernsehverbreitung über T-DAB+ oder DVB-T) übermässig erschwert wird. Der Begriff der neuen Technologien bezieht sich auf Artikel 58 RTVG und ist gleich zu verstehen wie der dort statuierte gleichnamige Begriff. Ferner wären Anpassungen der Gebührenpflicht etwa zugunsten der drahtlosen terrestrischen Versorgung der Bevölkerung mit (ausländischen) Rundfunkprogrammen in Berg- und Randregionen denkbar.

Die Änderung in *Absatz 3* ist auf die Einschränkung des Gebührenbefreiungsprivilegs auf konzessionierte Radio- und Fernsehprogramme zurückzuführen.

3 Auswirkungen

3.1 Auswirkungen auf den Bund, die Kantone und die Gemeinden

Die Abgabe für Radio und Fernsehen sieht einfache Verfahren vor, die keinen weitergehenden Aufwand verursachen (vgl. oben Ziff. 1.2.1.4). Sowohl die Abgabe für Haushalte als auch die Abgabe von Unternehmen lassen sich von der zukünftigen Erhebungsstelle aufgrund von Daten erheben, die ohnehin bereits verfügbar sind (Zugang zu den kantonalen und kommunalen Einwohner-Registern über die elektronische Schnittstelle Sedex des Bundes; abgabepflichtige Unternehmen gemäss den Tarifkategorien der ESTV). Für einen allfälligen Mehraufwand würden die Gemein-

⁵¹ Verordnung vom 7. Dezember 2007 über die Gebühren im Fernmeldebereich (GebV-FMG; SR 784.106).

den entschädigt. Die ESTV würde für ihren zusätzlichen Aufwand aus dem Ertrag der Abgabe entschädigt, so wie bereits heute und weiterhin das BAKOM für die Erledigung seiner Aufsichtsaufgaben entschädigt wird. Die personellen und finanziellen Auswirkungen des Systemwechsels werden zurzeit von der ESTV abgeklärt. Die spezifischen Investitionen, welche für die Übermittlung der Daten aus den Einwohnerregistern notwendig sind, werden den Kantonen und Gemeinden von der Erhebungsstelle und damit indirekt aus dem Abgabebetrag zurück erstattet.

Im neuen Abgabesystem unterstehen Gemeinwesen grundsätzlich derselben Abgabepflicht wie Unternehmen. Da öffentliche Gemeinwesen aber nur eingeschränkt der Mehrwertsteuer unterliegen, dürfte die finanzielle Belastung von Kantonen und Gemeinden eher geringer ausfallen als heute durch die Empfangsgebühr. Für die bisher von der Empfangsgebühr ausgenommene Bundesverwaltung wird die jährliche Mehrbelastung voraussichtlich rund 100'000 Franken ausmachen.

3.2 Auswirkungen auf die Volkswirtschaft

Die vorliegende Teilrevision führt zu einem grossen Teil zu Liberalisierungen und Vereinfachungen, die den Radio- und Fernsehveranstaltern (Wegfall der täglichen Werbezeitbeschränkung, effizientere Technologieförderung, Aufhebung der Verbreitungsbeschränkung) und den Konsumentinnen und Konsumenten (Rückzahlung der Gebührenüberschüsse, einheitliche Beschwerdemöglichkeit gegen Programminhalte und Beiträge des üpA der SRG bei der UBI) zugutekommen.

Die Verpflichtung regionaler Fernsehveranstalter zur Untertitelung ihres Programms führt zu einem minimalen Mehrbedarf bei der Radio- und Fernseh-Abgabe (schätzungsweise 2 Millionen Franken pro Jahr). Gleichzeitig wird damit den Anliegen hörbehinderter Menschen entsprochen.

Der Wechsel weg von der Empfangsgebühr hin zu einer geräteunabhängigen Abgabe hat nicht nur für die Erhebungsstelle, sondern auch für die Abgabepflichtigen eine administrative Entlastung zur Folge, da die Meldepflicht wegfällt. Die finanzielle Belastung der Haushaltsangehörigen bzw. Unternehmen wird durch den Systemwechsel im Vergleich zu heute nicht steigen, mit Ausnahme derjenigen Haushalte und Unternehmen, die heute keine Empfangsgebühr bezahlen, weil sie kein betriebsbereites Radio- bzw. Fernsehempfangsgerät besitzen.

Insgesamt wirkt sich die vorliegende Teilrevision nicht wesentlich auf den Wettbewerb aus. Die Anpassungen bewirken jedoch einen effektiveren und zweckmässigeren Vollzug der bereits bestehenden Regulierungen und tragen den vielfältigen Anliegen im Bereich von Radio und Fernsehen Rechnung.

4 Verhältnis zur Legislaturplanung

Die Vorlage ist in der Legislaturplanung 2011-2015⁵² und im Bundesbeschluss über die Legislaturplanung (Entwurf)⁵³ vorgesehen.

⁵² BB1 2012 481

⁵³ BB1 2012 627

5.1 Verfassungs- und Gesetzmässigkeit

Die Vorlage stützt sich auf Artikel 93 BV, der dem Bund die Kompetenz zur Regelung von Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmelde-technischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen gibt.

Artikel 93 der Bundesverfassung räumt dem Bund nicht nur eine umfassende Gesetzgebungskompetenz ein, sondern verpflichtet ihn auch dazu, für die Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags zu sorgen und dessen Finanzierung zu gewährleisten (Gutachten zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung in der Schweiz aus verfassungsrechtlicher Sicht von Georg Müller und Peter Locher vom 13.11.2009, S. 11 und 16 f.⁵⁴). Dabei darf der Bund die Unabhängigkeit der Programmveranstalter nicht beeinträchtigen (Art. 93 Abs. 3 BV). Vor diesem Hintergrund wäre eine Finanzierung aus allgemeinen Bundesmitteln problematisch, wie der Bundesrat schon 1981 in seiner Botschaft über den Radio- und Fernsehartikel in der Bundesverfassung festhielt (BB1 1981 II 937). Auch das Parlament hat sich dagegen ausgesprochen (vgl. die Beratung des Ständerats vom 16. Dezember 2010 zur abgelehnten Parlamentarische Initiative 09.411 Rickli „Kompetenz für Radio- und Fernsehgebühren beim Parlament“ AB 2010 S 1347⁵⁵).

Die juristische Einordnung der vorgesehenen Abgabe in die herkömmlichen Abgabekategorien bereitet Schwierigkeiten, denn es handelt sich weder um eine klassische Steuer noch um eine reine Kausalabgabe. Sie weist neben Elementen einer Zwecksteuer auch Merkmale einer Benutzungsgebühr und eines Beitrags auf. Im Rechtsgutachten Müller/Locher wird sie als Kostenanlastungsabgabe bezeichnet. Massgebend ist jedenfalls, dass der Bund gestützt auf Art. 93 BV eine derartige geräteunabhängige Abgabe erheben darf (Gutachten Müller/Locher, S. 20).

Bei der Ausgestaltung der Abgabe hat sich der Gesetzgeber an die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Abgabenerhebung zu halten, was die vorgesehene geräteunabhängige Abgabe tut. Durch Ausnahmeregelungen für bestimmte Kategorien von Haushalten und Unternehmen trägt sie tatsächlichen Unterschieden Rechnung. Dabei findet das Bestreben, unterschiedliche Sachverhalte unterschiedlich zu regeln, eine Grenze am Erfordernis der Praktikabilität (Vollzugstauglichkeit, Verwaltungsökonomie). Dies gilt ganz besonders bei einem Massengeschäft wie der Erhebung einer Abgabe bei Millionen von Zahlungspflichtigen, bei dem schematische Regelungen kaum zu vermeiden sind und vom Bundesgericht auch akzeptiert werden (vgl. etwa des Bundesgerichtsurteil 2C_359/2009 vom 6. Oktober 2009, E. 3.2).

5.2 Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen

Rechtsetzungsbefugnisse können durch Bundesgesetz übertragen werden, soweit dies nicht durch die Verfassung ausgeschlossen wird (Art. 164 Abs. 2 BV). Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung müssen die Grundzüge der Regelung aber, soweit sie die Rechtsstellung des Einzelnen schwerwiegend berührt, im formellen Gesetz selbst enthalten sein. Für die Einschränkung von Grundrechten bedeutet dies,

⁵⁴ <http://www.bakom.admin.ch/empfangsgebuehren/03812/03817/>

⁵⁵ http://www.parlament.ch/ab/frameset/d/s/4816/343615/d_s_4816_343615_343907.htm

dass schwerwiegende Einschränkungen im Gesetz selbst vorgesehen sein müssen (Art. 36 Abs. 1 BV). Weniger schwere Eingriffe können auf der Stufe der Verordnung geregelt werden.⁵⁶

Dem Bundesrat werden Rechtsetzungsbefugnisse in den folgenden Bereichen übertragen:

- Bestimmung der anrechenbaren Kosten für die Aufbereitung der Sendungen für hörbehinderte Menschen (Art. 7 Abs. 4 RTVG);
- Festlegung der Dauer und des Umfangs der Aufbewahrung von Beiträgen im üpA der SRG (Art. 20 Abs. 1^{bis} RTVG);
- Bestimmung des Kreises der Berechtigten sowie die Kriterien und den Zeitraum für die Förderung von neuen Technologien (Art. 58 Abs. 5 RTVG);
- Festlegung der Abgabe für Haushalte und Unternehmen (Art. 68a Abs. 1 RTVG);
- Reduktion der Konzessionsgebühr für Funkkonzessionen für die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen (Art. 39 Abs. 3^{bis} FMG).

Die Begründung für diese Delegationen liegt im raschen Wandel des Rundfunk- und des Fernmeldebereichs und der damit verbundenen Ungewissheit über die künftigen Probleme und den entsprechenden Regelungsbedarf. Die Regelung von Einzelheiten wird an den Bundesrat delegiert, der in der Verordnung zeitgemässe Lösungen festlegen und damit der beträchtlichen Dynamik der technologischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung gerecht werden kann.

Namentlich die Delegation der Möglichkeit, Ausnahmen von der Gebührenpflicht für Funkkonzessionen für die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen vorzusehen, stellt vor dem Hintergrund des Legalitätsprinzips keine Probleme dar. Für die Gebührenzahlenden resultiert daraus keine zusätzliche Belastung, sondern allenfalls eine Begünstigung.

5.3 Übergang zur Radio- und Fernseh-Abgabe

Das neue System der Abgabe für Radio und Fernsehen benötigt einen gewissen zeitlichen Vorlauf nach dem Inkrafttreten der vorliegenden RTVG-Revision. Denn das Vergabeverfahren, in welchem die neue Erhebungsstelle nach Artikel 68b Absatz 1 bestimmt wird, kann erst nach dem Inkrafttreten der revidierten Gesetzesbestimmungen eröffnet werden. Der Ausschreibungsprozess und die Installation der Erhebungsstelle werden voraussichtlich mindestens zwei Jahre in Anspruch nehmen. Bis dahin gilt weiterhin das bisherige System der Empfangsgebühren nach den bisherigen Artikeln 68 bis 70 RTVG. Demzufolge wird in der Übergangszeit die bisherige Gebührenerhebungsstelle weiter tätig sein, das UVEK wird den Vertrag mit ihr um den entsprechenden Zeitraum verlängern. Gestützt auf Artikel 114 Absatz 2 RTVG wird der Bundesrat die Übergangsphase in diesem Sinne regeln und den Zeitpunkt festlegen, an welchem das neue Recht nach den revidierten Artikeln 68 bis 70b in Kraft tritt.

⁵⁶ Vgl. BGE 128 I 113, E. 3c S. 122.

Anhang I: Verworfenene Abgabesysteme

Bei der Erarbeitung des vorliegenden Modells einer geräteunabhängigen Abgabe pro Haushalt und Unternehmen hat der Bundesrat verschiedene andere Alternativen zum heutigen System der Empfangsgebühr geprüft. Abgesehen davon, dass der Auftrag des Parlaments durch die Motion 10.3014 ausdrücklich die Ausarbeitung eines solchen Modells verlangt, erwiesen sich die geprüften anderen Systeme als weniger geeignet. In der folgenden Übersicht sind verschiedene Alternativen und die Gründe für ihre Ablehnung aufgeführt.

1. Finanzierung aus dem Bundeshaushalt über eine erhöhte Mehrwertsteuer

Die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes (um ca. 0,5 Prozentpunkte) würde eine entsprechende Änderung der Verfassung erfordern. Ein neues Abgabesystem wäre deshalb wegen der langen Dauer des Rechtsetzungsprozesses, inklusive des obligatorischen Referendums, nicht innert sachdienlicher Frist zu realisieren. Die Finanzierung über den Ertrag der Mehrwertsteuer hätte ferner zur Konsequenz, dass der Rundfunk aus dem Bundeshaushalt finanziert würde. Dies ist aus Gründen der Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen nicht unbedenklich, da über die Budgetdebatten letztlich indirekt auf die Inhalte der finanzierten Programme Einfluss genommen werden könnte. Schliesslich ist auch aus finanzpolitischer Sicht eine Erhöhung der Mehrwertsteuer nicht opportun. Diese Nachteile überwiegen die Vorteile dieses Finanzierungsmodus, die darin bestehen, dass auf ein eigenes Inkassoverfahren verzichtet werden kann.

2. Finanzierung aus dem Bundeshaushalt über eine Erhöhung der direkten Bundessteuer

Trotz des faktisch geringen Aufwands kostet dieses System wegen der Verfassungsbestimmung, dass 17 Prozent des Ertrags als Abgeltung für den Aufwand bei den Kantonen verbleiben, erheblich mehr als das bisherige (heute 4,5 Prozent des Ertrags). Wegen der Eigenheiten der direkten Bundessteuer (Befreiung von kleinen Einkommen, faktische Befreiung von hohen Einkommen durch maximalen Steuersatz) lastet dieses System auf einem weitaus geringeren Kreis von Haushalten bzw. natürlichen Personen als andere betrachtete Systeme, inkl. das heutige. Nachteilig ist in diesem System zudem, dass die juristischen Personen nicht belastet werden können, da der verfassungsmässige Höchststeuersatz hier bereits Anwendung findet. Der Ertrag aus der Abgabe erscheint in diesem System in der Staatsrechnung des Bundes, gleich wie bei einer Finanzierung durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer (s. oben). Dies hätte den Nachteil, dass über das Budget jeweils indirekt auf die aus der Abgabe finanzierten Programme politisch Einfluss genommen werden könnte, was im Lichte der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen problematisch wäre

3. Abgabe pro Kopf und Betrieb, mit direkter Bundessteuer erhoben

Zusammen mit der direkten Bundessteuer wird zusätzlich ein bestimmter absoluter Betrag als separate Abgabe bei jenen erwachsenen Personen und Betrieben erhoben und eingezogen, welche im betreffenden Jahr durch die direkte Bundessteuer belastet werden. Dieses Abgabesystem brächte einen Wechsel beim Ansatzpunkt für die Abgabepflicht von natürlichen Personen mit sich: Statt wie bisher pro Haushalt

würde die Abgabe pro (steuerzahlende) erwachsene Person erhoben. In diesem System lastet die Abgabe auf einem erheblich kleineren Kreis von Personen als im heutigen System: abgabepflichtig wären rund 70 Prozent der natürlichen Personen und rund 45 Prozent der Betriebe. Haushalte mit mehreren erwachsenen Personen würden gegenüber heute mehr Abgaben bezahlen als heute. Der wesentliche Nachteil dieses Modells ist der grosse zusätzliche Aufwand für Erhebung und Inkasso der Abgabe, verursacht durch die stark föderalistische und uneinheitliche Organisation der Kantone bei der Erhebung der direkten Bundessteuer. Dies, obwohl der Mehraufwand durch die Anlehnung an die Prozesse der direkten Bundessteuer auf den ersten Blick eigentlich gering ausfallen müsste. Die Angliederung einer separaten Abgabe an das Steuersystem verursacht jedoch zahlreiche Unverträglichkeiten, deren Beseitigung sowohl einen grossen Umstellungsaufwand in allen Kantonen und vielen Gemeinden erfordert als auch einen dauerhaften Mehraufwand bei der Durchführung nach sich zieht. Zusätzlich wachsen würde der Aufwand durch spezifische Möglichkeiten der Befreiung von der Abgabe. Die dafür nötige Sachkenntnis müsste in jeder betroffenen kantonalen oder kommunalen Behörde aufgebaut werden. Ausserdem bestünde die Gefahr ungleicher Behandlung von Steuerpflichtigen, wenn jeder Kanton und viele Gemeinden eine eigene, möglicherweise unterschiedliche Praxis zu diesen Befreiungstatbeständen entwickeln würde. Es ist anzunehmen, dass die Entschädigung der Kantone je nach Ausgestaltung dieses Systems dieselbe Höhe erreichen könnte wie eine Finanzierung über eine Erhöhung der direkten Bundessteuer (bei welcher den Kantonen 17 Prozent des Ertrags zukommt; s. oben).

4. Abgabe pro Haushalt und Betrieb, mit Abmeldemöglichkeit

In diesem System ist a priori jeder Haushalt und jeder Betrieb abgabepflichtig, es sei denn er belegt, dass keine Empfangsgeräte vorhanden sind. Die Abmeldung bestünde darin, dass ein Haushalt bzw. ein Betrieb schriftlich erklärt, dass er an einem bestimmten Stichtag über kein Radio- oder Fernsehgerät verfügt. Diese Erklärung könnte von der zuständigen Instanz auf ihre Plausibilität überprüft werden. Der hauptsächliche Nachteil dieses Systems ist, dass die Empfangsgeräte Anknüpfungspunkt bleiben für die Gebührenpflicht. Die geschilderten Abgrenzungsprobleme bei multifunktionalen Geräten – welche der Anlass für den Systemwechsel waren – stellen sich somit auch in diesem System. Ebenfalls müssten in diesem System die Kontrollen der Empfangsgeräte-Situation in den Haushalten und Betrieben weiterhin durchgeführt werden. Hinzu kommt ein weiterer Nachteil aus praktischer Sicht. Wenn sich jemand abmeldet und erklärt, dass er über keine Geräte verfügt, ist das immer eine Momentaufnahme. Schon am nächsten Tag kann er sich Geräte beschaffen oder ausser Betrieb genommene wieder in Betrieb setzen, d.h. man müsste wohl für solche Fälle parallel eine Art Meldepflicht einführen, was den Effizienzgewinn gegenüber dem heutigen System letztlich schmälert. Praktisch wären die Vorteile gegenüber dem heute geltenden System somit nicht enorm.

5. Abgabe auf Empfangsgeräten

Der Gesamtertrag aus einer Abgabe auf jedem verkauften Empfangsgerät wäre kaum im Voraus berechenbar und würde von Jahr zu Jahr schwanken. Die Frage, auf welchen Geräten eine Abgabe erhoben würde, wäre angesichts der technologischen Entwicklung nur schwierig zu beantworten. Ausserdem würde die Abgabe die

Geräte im Inland massiv - um fast 50 Prozent - verteuern, wodurch Kunden zu Händlern im Ausland ausweichen würden.

6. Nutzungsabhängige Abgabe (Pay per view)

Eine Abgabe, welche sich nach dem zeitlichen Konsum von Radio- und Fernsehprogrammen richtet, erfordert einen unverhältnismässig grossen technischen und administrativen Aufwand, um jede Nutzungsart zu erfassen (insbesondere Autoradio, mobiler Empfang über Smartphones oder Laptop). Werden nur die einfacher zu überprüfenden Nutzungen (stationärer Empfang) erfasst, hätte dies unerwünschte Nutzungsverlagerungen in nicht erfasste Nutzungsarten zur Folge. Würde nur die Nutzung der aus der Abgabe finanzierten Service-public-Programme erfasst, würde der ebenso unerwünschte Anreiz geschaffen, diese Programme tendenziell zu vermeiden. Damit verbunden wäre eine dramatische Wettbewerbsverzerrung zu Lasten der Service public Programme im Wettbewerb mit den ausländischen Sendern, da der Konsum solcher Programme mit einer Abgabe belastet würde, die ihre Konkurrenz im Ausland nicht zu tragen hätte. In allen Fällen aber wäre der Gesamtertrag der Abgabe nicht vorhersehbar und würde jährlichen Schwankungen unterliegen. Nicht zu unterschätzen ist schliesslich die Datenschutzproblematik, die einem solchen System anhaftet.

Anhang II: Finanzflüsse im heutigen Empfangsgebührensysteem und im neuen System der Radio- und Fernseh-Abgabe

Aktuelles Recht

Artikel 70 RTVG

Rechnungstellung und Einzahlungen			Geldverteilung				
GZ ¹	Billag	SRG ²	GAPV ³	Billag	BAKOM	NF ⁴	NT ⁵
EG* 2011 1'291 Mio*, ohne MwSt	Einkassierte Beträge						
	Art. 34	1.175 Mio.					
	Art. 38		54 Mio.				
	Art. 69, Abs. 1			55 Mio.			
	Art. 69, Abs. 5				4 Mio.		
	Art. 81, Abs. 1					2.5 Mio.	
	Art. 58						0.5 Mio.

^o Empfangsgebühren
¹ Gebührenzahlende
² Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
³ Gebührenanteil private Veranstalter (4%)
⁴ Nutzungsforschung
⁵ Neue Technologien
 * Alles ausserhalb Staatsrechnung ausser die Entschädigung für das BAKOM

Künftiges Recht

Artikel 68 a (neu) RTVG

Rechnungstellung und Einzahlungen		Geldverteilung						
GZ ¹	Erhebungsstelle ²	SRG ³	GAPV ⁴	Erhebungsstelle ⁵	BAKOM/ESTV	NF ⁶	NT ⁷	B.G.P.A ⁸
EG ^o * ohne MwSt	Einkassierte Beträge Art. 34	X						
	Art. 38		X					
	Art. 68b, Abs. 1 (neu) / Art. 69c Abs. 4 (neu)			X				
	Art. 68b, Abs. 2 (neu) / Art. 70a und 70b (neu) / Art. 99 Abs. 2 (neu)				X			
	Art. 81, Abs. 1					X		
	Art. 58						X	
	Art. 7, Abs. 3							X

^o Empfangsgebühren
¹ Gebührenzahlende
² Aktuell Billag AG
³ Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
⁴ Gebührenanteil private Veranstalter RTV (3% - 5%)
⁵ Gemäss Vertrag mit der Erhebungsstelle (inkl. Entschädigung für Kantone und Gemeinden)

⁶ Nutzungsforschung
⁷ Neue Technologien
⁸ Behinderte gerechte Programmaufbereitung

X die nächste Festlegung der Gebührenanteile für die Periode 2015 - 2018 erfolgt durch den Bundesrat im Jahr 2014

* Alles ausserhalb Staatsrechnung ausser die Entschädigung für das BAKOM und für die ESTV