

## **Eidgenössische Volksinitiative 'Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (No-Billag-Initiative)': Argumentarium für eine Ablehnung**

### **Das Wichtigste in Kürze:**

**Am 4. März 2018 stimmen Volk und Stände über die No-Billag-Initiative ab. Diese fordert die Abschaffung der Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen. Sie verlangt zudem, dass der Bund keine Radio- und Fernsehstationen subventioniert, in Friedenszeiten keine eigenen Sender betreibt und Konzessionen regelmässig versteigert.**

**Die "No-Billag-Initiative" ist aus Sicht der Kantone abzulehnen, weil sie eine unabhängige, vielfältige und gleichwertige mediale Grundversorgung in allen Sprachregionen der Schweiz in Frage stellt. Eine Annahme der Volksinitiative hätte die folgenden schwerwiegenden Auswirkungen:**

- 1. Die nationale, regionale und lokale Grundversorgung mit Radio und Fernsehen wäre gefährdet.** Ohne Empfangsgebühren sind weder die nationale Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR) noch die Mehrheit der 34 konzessionierten privaten Lokalradios und Regionalfernsehen wirtschaftlich überlebensfähig;
- 2. Die Gleichbehandlung der Sprachregionen sowie der Berg- und Randregionen wäre bedroht.** Der heutige interne Finanzausgleich der SRG SSR, welcher die Finanzierung von inhaltlich umfassenden und gleichwertigen Radio- und Fernsehangeboten in allen Landessprachen und Landesgegenden der Schweiz ermöglicht, würde wegfallen. Die heute gebührenfinanzierten Programme müssten aus wirtschaftlichen Gründen reduziert oder gar eingestellt werden. Ein Wegfall dieser Angebote würde die sprachliche und kulturelle Vielfalt der Schweiz schwächen;
- 3. Die demokratiepolitische Rolle der Medien und die Medienvielfalt würden eingeschränkt.** Eine rein marktgesteuerte Radio- und Fernsehlandschaft wäre nicht in der Lage, den Anliegen des heutigen verfassungsmässigen Bildungs- und Informationsauftrags nachzukommen. Dies gilt vor allem für die Sprachminderheiten und für die peripher gelegenen Regionen. Ein wichtiger Pfeiler der demokratischen freien Meinungs- und Willensbildung in der Schweiz wird damit in Frage gestellt;
- 4. In den peripheren Gebieten hätte die Annahme eine wirtschaftlich stark negative Auswirkung.** Insbesondere in den verschiedenen Sprachregionen und lokalen Versorgungsgebieten der 34 konzessionierten privaten Lokalradios und Regionalfernsehen lassen sich stark negative wirtschaftliche Effekte nachweisen;
- 5. Eine ersatzweise Übernahme der Medienfinanzierung durch Kantone ist aus politischen und finanziellen Gründen nicht realistisch.** Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist eine Bundeskompetenz. Daran will auch die Initiative nichts ändern. Zudem würden allfällige kantonale Subventionen der Stossrichtung der Initiative diametral entgegenlaufen.

## Hintergrund

### Die "No-Billag-Initiative"

Die Initiative "Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren" wurde am 11. Dezember 2015 eingereicht. Sie will erreichen, dass die konzessionierten gebührenfinanzierten Radio- und Fernsehveranstalter keine Beiträge aus den Empfangsgebühren mehr erhalten. Ausserdem sollen auch direkte Subventionszahlungen an Radio- und Fernsehveranstalter in Zukunft untersagt werden. Weiter darf der Staat in Friedenszeiten keine eigenen Sender betreiben und Konzessionen müssten regelmässigen versteigert werden. Die Initiantinnen und Initianten begründen ihr Anliegen unter anderem damit, dass die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR) über ein faktisches Monopol im Radio- und Fernsehbereich verfügt. Dieses soll aufgehoben und durch einen Medienwettbewerb ohne öffentliche Gelder und Empfangsgebühren ersetzt werden.

An seiner Sitzung vom 17. August 2016 hat sich der Bundesrat gegen die Initiative ausgesprochen und hat diese im Dezember 2016 dem Parlament ohne Gegenentwurf zur Ablehnung empfohlen. Der Ständerat hat anlässlich der Frühjahrssession 2017 ohne Gegenstimme entschieden, die Volksinitiative zur Ablehnung zu empfehlen. Wie der Ständerat empfiehlt auch der Nationalrat dem Stimmvolk, die Initiative abzulehnen. Das beschloss er am 25. September 2017 mit 122 zu 42 Stimmen bei 15 Enthaltungen. Die eidgenössische Volksabstimmung findet am 4. März 2018 statt.

### Service public im Medienbereich

Der "mediale Service public" umfasst eine politisch definierte und durch Leistungsaufträge gesicherte Grundversorgung mit Medienangeboten, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen (Art. 93 Bundesverfassung BV). Konzeptionell hat der Gesetzgeber den Begriff des medialen Service public eng mit einem öffentlichen Leistungsauftrag verknüpft. Dieser ergibt sich für Radio und Fernsehen aus der Verfassung, aus dem Radio- und Fernsehgesetz und aus den entsprechenden Konzessionen.

Die Zielvorgaben des Verfassungsauftrags verpflichten den Staat dazu, durch geeignete Regeln und Instrumente ein vielfältiges, auch die Minderheiten berücksichtigendes Medienangebot zu ermöglichen. Neben dem Vielfaltsgebot prägt auch der Kultur- und Bildungsauftrag die audiovisuelle Medienordnung in umfassender Weise. Wichtig für die mehrsprachige Schweiz ist sodann auch jener Aspekt des medialen Service public, welcher die Sprachgemeinschaften in unserem Land zusammenhalten soll (Kohäsion).

### Betroffenheit der Kantone

Der mediale Service public ist gemäss Bundesverfassung Sache des Bundes (Art. 93 Abs. 1 BV). In Abs. 2 wird festgehalten, dass Radio und Fernsehen "zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung" beitragen. Dabei sollen "die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone" berücksichtigt werden. Würde der mediale Service public in der heutigen Ausprägung wegfallen, wären die Kantone daher direkt betroffen. Ferner besteht ein weiterer direkter Zusammenhang über die Bildung und die Kultur, beides Bereiche, in denen die Kantone institutionell eine bedeutende Rolle einnehmen. Eine weitere konkrete Betroffenheit ist auch dadurch gegeben, als von Vertretern der Initianten und der Rechtswissenschaft vereinzelt Stimmen aufgekommen sind, dass nach einer Annahme der No-Billag-Initiative die Kantone ersatzweise für den Bund bezüglich Medienfinanzierung einspringen könnten.

Ganz grundsätzlich handelt es sich um eine Vorlage von hoher staatspolitischer Bedeutung mit potenziell grossen Konsequenzen für die politische Kultur des ganzen Landes. Es besteht breiter Konsens, dass ohne Gebührenfinanzierung nicht mehr in allen Sprachregionen ein unabhängiges und qualitativ hochwertiges Radio- und Fernsehprogramm zur Verfügung stehen würde. Aufgrund der verfassungsrechtlichen Stellung der Kantone im eidgenössischen Bundesstaat ist daher eine direkte Betroffenheit gegeben.

## Argumentarium

### 1. Nationale, regionale und lokale mediale Grundversorgung gefährdet

Die No-Billag-Initiative, welche die Empfangsgebühren abschaffen will und den medialen Service public aufheben würde, stellt die heutige **mediale Grundversorgung** ganz grundsätzlich in Frage. Ohne Gebühren sind weder die nationale Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR), noch die Mehrheit der regionalen Anbieter wirtschaftlich überlebensfähig. Eine flächendeckende qualitativ gleichwertige Alternative finanziert über Werbung, Sponsoring oder Abonnemente scheint unrealistisch. Ebenfalls eine ersatzweise Übernahme der Medienfinanzierung durch die Kantone (vgl. Punkt 5).

Der mediale Service public umfasst die Grundversorgung mit Medienangeboten, welche für alle Bevölkerungsschichten und (Sprach-)Regionen des Landes zur Verfügung stehen sollen. Sowohl die nationale Radio- und Fernsehgesellschaft als auch der regionale Service public getragen durch die 34 gebührenfinanzierten regionalen und lokalen Radio- und Fernsehveranstalter (siehe Abb. 1) leisten zur Erfüllung dieses Verfassungsauftrages ihren Beitrag. Die SRG SSR sorgt in allen Amtssprachen für ein gleichwertiges Radio- und TV-Angebot. Für die rätoromanische Schweiz produziert sie ein Radioprogramm und verschiedene TV-Sendungen. Die regionalen und lokalen Anbieter stellen Informationen während der Hauptsendezeiten über Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport mit regionalem und lokalem Fokus bereit.



Abbildung 1: Lokalradios und Regional-TV mit Gebührenanteil (Medienunterlagen UVEK "No-Billag-Initiative" vom 11. Dezember 2017)

## 2. Gleichbehandlung der Sprachregionen sowie Berg- und Randregionen bedroht

Die **Gleichbehandlung der Sprachregionen**, welche in der mehrsprachigen Schweiz gemeinsame Identität und regionalen Ausgleich schafft, würde bei einer Annahme der Initiative in Frage gestellt. Die heute gebührenfinanzierten Programme des nationalen und regionalen Service public müssten aus wirtschaftlichen Gründen reduziert oder gar eingestellt werden. In Teilen der Deutschschweiz liessen sich allenfalls über Abonnemente und Werbeeinnahmen wohl noch gewisse Sendungen für die Bereiche Information, Sport und Serien/Filme finanzieren, weil hier der Markt an möglichen Kunden grösser ist als ausserhalb der Ballungszentren. In den anderen Sprachregionen der Schweiz wäre der Markt jedoch viel zu klein, um kommerzielle Radio- und Fernsehsender ohne Gebührengelder zu betreiben.

Der heute wirksame interne Finanzausgleich der nationalen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR (siehe Abb. 2), der die Finanzierung von inhaltlich umfassenden und gleichwertigen Radio- und Fernsehangeboten in allen Landessprachen und Landesgegenden der Schweiz zugunsten der einzelnen Sprachminderheiten überhaupt ermöglicht und zur regionalen Verankerung der nationalen Gesellschaft beiträgt, würde ebenfalls wegfallen. 73 Prozent der Gebühreneinnahmen stammen derzeit aus der Deutschschweiz, die davon nur 43 Prozent erhält. Die französische Schweiz erhält 33 Prozent, die italienische Schweiz 22 Prozent und die rätoromanische Schweiz 2 Prozent der Einnahmen.

Auch eine nationale Klammer im Bereich der Kultur und Kulturförderung würde aufgelöst. Die nationale Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR trägt heute einen wesentlichen Teil zur Erfüllung des Verfassungsauftrages im Sinne der Förderung der kulturellen Entwicklung und Bildung des Publikums bei. So gibt sie etwa der schweizerischen und regionalen Volkskultur eine nationale Bühne, greift regelmässig historische Themen mit lokalem Bezug auf, begleitet nationale und internationale Sportevents in allen Regionen und fördert Musik- und Filmkultur aus allen Regionen.

Die dank der Gebührenfinanzierung von nationalen und regionalen Radio- und Fernsehprogrammen vollzogene Gleichbehandlung aller Sprachregionen sowie der Berg- und Randregionen wäre nach einer Annahme der No-Billag-Initiative nicht mehr möglich. Durch den absehbaren Wegfall eines umfassenden nationalen Medienunternehmens würde auch der Kitt zwischen den verschiedenen Sprach- und Kulturregionen in der Schweiz klar geschwächt, namentlich zuungunsten der Sprachminderheiten.

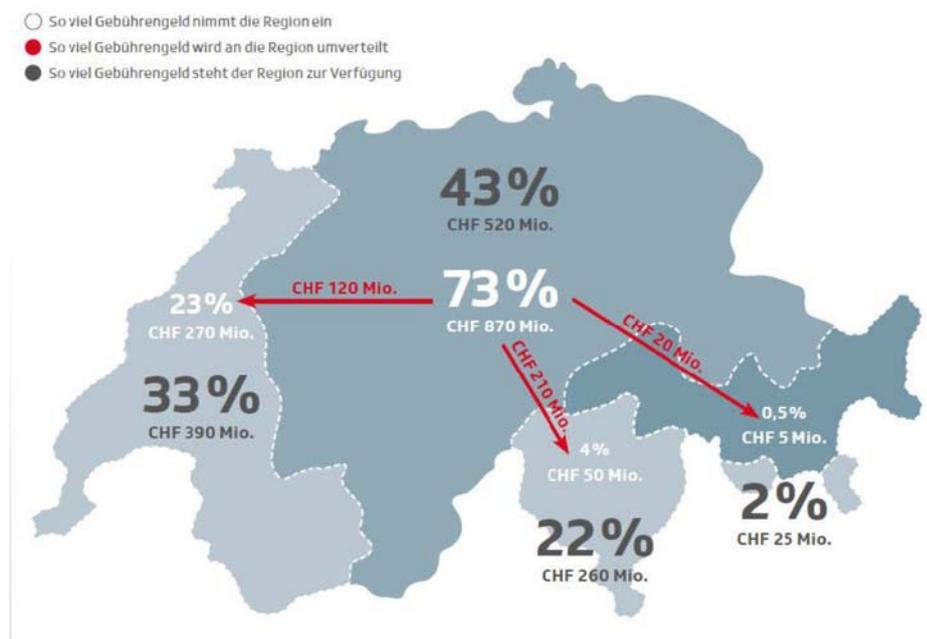


Abbildung 2: interner Finanzausgleich der nationalen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR 2017)

### *3. Demokratiepolitische Rolle der Medien und Medienvielfalt eingeschränkt*

Die **demokratiepolitische Rolle** des medialen Service public, welcher für das Funktionieren der demokratischen freien Meinungs- und Willensbildung in der Schweiz wichtig ist, wäre bei Annahme der Initiative in einzelnen Kantonen und Regionen in Frage gestellt.

Eine unabhängige und qualitativ hochstehende Berichterstattung der Medien ist für das Funktionieren eines demokratischen Rechtsstaates zentral. Dieser wird heute über ein äusserst vielfältiges Medienangebot sichergestellt. Dieses Angebot umfasst neben der traditionellen Presse auch ein breites Angebot im Bereich Radio und Fernsehen. Hinzu kommen die neuen, elektronischen Medienangebote. In einem mehrsprachigen, gesellschaftlich und kulturell vielfältigen Land wie der Schweiz ist eine funktionierende Medienlandschaft in allen Gebieten und für alle institutionellen Ebenen von besonders grosser Bedeutung.

Eine rein marktgesteuerte Ordnung wäre nicht in der Lage, den Anliegen des heutigen verfassungsmässigen Bildungs- und Informationsauftrags nachzukommen, welche eine umfassende freie Meinungs- und Willensbildung fördert. Gerade die konzessionierten Lokalradios und Regionalfernsehen haben sich als meinungsbildende Service-public-Anbieter im Nahbereich etabliert. Sie sind verpflichtet, während der Hauptsendezeiten relevante und vielfältige Informationen zum lokalen/regionalen Raum zu senden. Sie leisten einen sehr wichtigen Beitrag für die publizistische Versorgung in peripheren Regionen. Sie tragen damit zu einer unabdingbaren Medienvielfalt und damit zu einem demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozess der Bevölkerung auf lokaler und regionaler Ebene bei, beispielsweise vor Abstimmungen und Wahlen. Zudem sind die gebührenfinanzierten Radio- und Fernsehgesellschaften auch wichtige Informationskanäle in Krisensituationen, etwa bei Naturkatastrophen.

In der Schweiz wäre nach der Abschaffung der Empfangsgebühren kein Schweizer Radio oder Fernsehen auf nationaler Ebene wie auch in den Kantonen und Regionen in der Lage, mit den heutigen Bildungs- und Informationsleistungen vergleichbare Angebote bereitzustellen. Eine Alternative durch private Veranstalter mit dem heutigen Angebot und Anspruch scheint unrealistisch. Ein wichtiger Pfeiler der demokratischen freien Meinungs- und Willensbildung in der Schweiz wird mit der Initiative in Frage gestellt.

### *4. Negative wirtschaftliche Auswirkungen in den peripheren Gebieten der Schweiz*

Der gebührenfinanzierte mediale Service public stellt einen **regional bedeutenden Wirtschaftsfaktor dar**. Gerade in den peripheren Gebieten der Schweiz hätte die Annahme der No-Billag-Initiative eine wirtschaftlich stark negative Auswirkung.

Gebührenfinanzierte Dienstleistungen werden in der öffentlichen Diskussion mehr als Kosten- denn als Wirtschaftsfaktor wahrgenommen. Die positiven wirtschaftlichen Effekte des ausgeprägt regional organisierten medialen Service public sind jedoch gerade für periphere Gebiete sehr bedeutend. Eine Studie (BAK Basel, Sept. 2016) zeigt auf, dass der gesamte gebührenfinanzierte mediale Service public in der Schweiz direkt rund 6'800 Arbeitsplätze schafft, Dienstleistungen im Wert von 1,8 Milliarden Schweizer Franken produziert und eine Wertschöpfung von fast einer Milliarde Franken generiert.

Von der wirtschaftlichen Tätigkeit des Service public profitieren auch Unternehmen anderer Branchen, beispielsweise die Unternehmen der audiovisuellen Industrie. Mit jedem Arbeitsplatz bei der SRG und bei den konzessionierten Lokalradios und Regionalfernsehen ist gemäss Studie nochmals ein zusätzlicher Arbeitsplatz in anderen Unternehmen der Schweiz verbunden. Zudem sind die nationale Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR) und die regionalen Radio- und Fernsehstationen wichtige Werbeplattformen für die Schweizer Wirtschaft.

Die Annahme der Initiative hätte insbesondere negative wirtschaftliche Auswirkungen auf die lokalen Versorgungsgebiete der 34 konzessionierten privaten Lokalradios und Regionalfernsehen. Neben den

direkten volkswirtschaftlichen Gewinnen würden auch die indirekten positiven Effekte (unter anderem Konsumausgaben) für den lokalen Handel und das lokale Gewerbe wegfallen. Der somit entstehende volkswirtschaftliche Schaden wäre für die betroffenen Gebiete beträchtlich.

*5. Eine ersatzweise Übernahme der Medienfinanzierung durch Kantone ist aus rechtlichen, politischen und finanziellen Gründen nicht realistisch.*

Die **Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist gemäss Bundesverfassung eine Bundeskompetenz**. Daran will auch die Initiative nichts ändern. Neue kantonale Subventionen für den Medienbereich sind politisch unrealistisch und würden der Stossrichtung der Initiative diametral entgegenlaufen.

Im Rahmen der laufenden Debatte sind von Seiten der Initianten und der Rechtswissenschaft vereinzelt Stimmen aufgekommen, dass nach einer Annahme der No-Billag-Initiative die Kantone für den Bund bezüglich Medienfinanzierung einspringen könnten. Dagegen sprechen verschiedene Gründe: Art. 93 Abs. 1 der Bundesverfassung BV sagt heute, dass die Gesetzgebung über "Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen [...] Sache des Bundes" ist. Diese Zuständigkeitsregelung will die Initiative unverändert lassen. Den Kantonen würde also nach der Annahme der Initiative eine rechtliche Basis für eine öffentliche Finanzierung fehlen. Eine mit heute vergleichbare Finanzierung von Radio und Fernsehen käme rechtlich nur in Frage, wenn der Bund den Kantonen die Kompetenz zur Regulierung einräumen würde (so genannte Rückdelegation an die Kantone). Dies müsste das Parlament beschliessen und auf Stufe Bundesgesetz entsprechend verankern. In einem weiteren Schritt müssten anschliessend im kantonalen Recht ausreichende juristische Grundlagen für eine finanzielle Unterstützung von Radio und Fernsehstationen geschaffen werden. Darauf gestützte finanzielle Zuschüsse an die Programmveranstalter unterlägen überdies kantonalen Referenden, beispielsweise einem Finanzreferendum. Der Weg zu einer kantonalen Unterstützung wäre also langwierig, unsicher und politisch unrealistisch.

Hinzu kommt noch ein politisches Argument: Würde die No-Billag-Initiative angenommen, wäre dies auch ein klares Votum der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger gegen eine Finanzierung durch die öffentliche Hand. Das schliesst eine neue Staatsfinanzierung durch die Kantone konsequenterweise aus. Schliesslich würden angesichts der finanziell angespannten Situation der kantonalen Finanzen auch die erforderlichen Mittel kaum zur Verfügung stehen.

## Quellen und Literatur

- Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 12. Februar 2017);
- Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 24. März 2006 (Stand am 1. Januar 2017);
- Botschaft zur Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)» vom 19. Oktober 2016;
- Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien. Bericht des Bundesrates vom 17. Juni 2016 in Erfüllung des Postulates 14.3298 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S);
- Bericht BAK Basel vom 30. September 2016. Volkswirtschaftliche Effekte des gebührenfinanzierten medialen Service public. Eine makroökonomische Wirkungsanalyse im Auftrag des Bundesamts für Kommunikation BAKOM;
- Jahrbuch Qualität der Medien 2016, Forschungsinstitut Öffentlichkeit und Gesellschaft, UZH.
- SAB-Tagung "Medienvielfalt in den Bergregionen" vom 27. Oktober 2017; Tagungsunterlagen; <http://www.sab.ch/dienstleistungen/tagungen.html>

Positionsbezug

---

## Kantone lehnen No-Billag-Initiative klar ab

Plenarversammlung vom 22. Dezember 2017

---

**Die Kantonsregierungen lehnen die Volksinitiative "Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren" (No-Billag-Initiative) geschlossen ab. Eine Annahme der Initiative würde der schweizerischen Medienlandschaft grossen Schaden zufügen. Besonders betroffen wären die sprachlichen Minderheiten in der französischen, italienischen und rätoromanischen Schweiz sowie die Rand- und Bergregionen. Der Service public bei den elektronischen Medien in der heutigen Form müsste aufgegeben werden. Dadurch ginge ein vielfältiges und unabhängiges Informationsangebot verloren, das einen wichtigen Beitrag zur demokratischen Meinungs- und Willensbildung leistet und sich um den inneren Zusammenhalt und die kulturelle Vielfalt der Schweiz bemüht.**

Ein vielfältiges, von politischen und wirtschaftlichen Interessen unabhängiges Informationsangebot, das auch die Interessen der Minderheiten berücksichtigt, wäre bei Annahme der Initiative nicht mehr garantiert. Ein solches Informationsangebot ist aber zentral für das Funktionieren der demokratischen Prozesse auf nationaler sowie auf kantonaler und kommunaler Ebene – ganz besonders in einer direkten Demokratie. Eine lebendige Demokratie auf Kantons- und Gemeindeebene ist auf eine unabhängige und qualitativ hochwertige Regionalberichterstattung auch in Radio und Fernsehen angewiesen.

Die Initiative verlangt eine rein kommerzielle Finanzierung des Radio- und Fernsehbereichs in der Schweiz. Damit wäre das heutige Angebot an Informations-, Bildungs- und Kultursendungen nicht mehr in der bisherigen Qualität und im bisherigen Umfang realisierbar. Betroffen wären nicht nur die SRG SSR sondern auch die 21 Lokalradios und 13 Regional-TV-Sender mit Gebührenanteil. Die "No-Billag-Initiative" stellt somit den Service public bei den elektronischen Medien ganz grundsätzlich in Frage. Deshalb ist die Initiative aus Sicht der Kantone zu radikal und wird abgelehnt.

Bei einer primär auf Werbegeldern basierenden Finanzierung würden sich die Anbieter aus wirtschaftlichen Gründen auf die starken Wirtschaftszentren konzentrieren. Dies würde zu einem grossen regionalen Gefälle in der Qualität des Angebots führen. Im schlimmsten Fall würden sich private Anbieter komplett aus gewissen Regionen zurückziehen. Von dieser Entwicklung wären die französische, italienische und rätoromanische Schweiz sowie die Rand- und Bergregionen besonders stark betroffen. Der innere Zusammenhalt, die Mehrsprachigkeit und die kulturelle Vielfalt – alles Markenzeichen der Schweiz – würden empfindlich geschwächt.

Die Kantone könnten aus rechtlichen, politischen und finanziellen Gründen nicht einfach anstelle des Bundes in die Bresche springen. Die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen ist eine Bundeskompetenz. Daran will auch die Initiative nichts ändern. Zudem würden allfällige kantonale Subventionen der Stossrichtung der Initiative diametral entgegenlaufen. Im Falle einer Annahme hätten sich Volk und Stände ja gerade für eine rein marktgesteuerte Ordnung ausgesprochen. Schliesslich würden angesichts der finanziell angespannten Situation der kantonalen Finanzen auch die erforderlichen Mittel kaum zur Verfügung stehen.