

**Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB)**  
**Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB)**  
**Gruppo svizzero per le regioni di montagna (SAB)**  
**Gruppa svizera per las regiuns da muntogna (SAB)**

3001 Bern / Seilerstrasse 4 / Postfach / Tel. 031/ 382 10 10 / Fax 031/ 382 10 16  
www.sab.ch info@sab.ch Postkonto 50-6480-3



Bern, 28. September 2018  
TK / I 60

Frau Bundesrätin  
Doris Leuthard  
Vorsteherin UVEK  
Kochergasse 10

3003 Bern

rtvg@bakom.admin.ch

*(avec un résumé en français à la fin du document)*

## **Stellungnahme der SAB zum neuen Bundesgesetz über elektronische Medien (BGeM)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin  
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft für die Berggebiete (SAB) bedankt sich für die Gelegenheit zur Stellungnahme zum obenstehenden Geschäft. Die SAB vertritt als gesamtschweizerische Dachorganisation die Interessen der Berggebiete in wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Belangen. Mitglieder der SAB sind 22 Kantone, 41 Regionen, rund 600 Gemeinden sowie zahlreiche Organisationen und Einzelmitglieder.

### **Grundsätzliche Bemerkungen**

Das Weiterbestehen eines leistungsfähigen medialen Service public in allen Regionen der Schweiz stellt für die SAB ein zentrales Anliegen dar. Sie hat sich daher mit Nachdruck gegen die No-Billag-Initiative eingesetzt, die im Frühling dieses Jahres zur Abstimmung kam. Auch begrüsst sie die Anpassung der gesetzlichen Grundlagen an den rasanten medialen Wandel der letzten Jahre. Der Service public kann

seine zentrale demokratiepolitische Funktion nur wahrnehmen, wenn er der veränderten Mediennutzung und den neuen technologischen Möglichkeiten Rechnung trägt. Der Entwurf des neuen Bundesgesetzes über elektronische Medien weist allerdings zahlreiche Mängel auf, die die Versorgungsqualität in den Regionen grundsätzlich infrage stellen. **Gegenüber den aktuellen Bestimmungen ergibt sich vor allem für die regionalen Radio- und Fernsehangebote eine gravierende Verschlechterung. Ein solcher regulatorischer Ansatz ist für die SAB nicht akzeptabel und widerspricht den Versprechen, die während der Abstimmungskampagne gegen die No-Billag-Initiative gemacht wurden. Sie kann deswegen auf den Gesetzesentwurf nur eintreten, wenn grundlegende Verbesserungen angebracht werden.**

Wie aktuelle Studien aufzeigen, unterscheidet sich die Mediennutzung der Bevölkerung der Berggebiete und ländlichen Räume grundsätzlich von derjenigen, die in urbanen Gebieten vorherrscht. In diesen Gebieten spielen die Programme der SRG und der gebührenfinanzierten regionalen Radio- und Fernsehsender eine wesentlich wichtigere Rolle als in den Städten, in denen die Medienlandschaft vielfältiger ist und zahlreiche alternative Angebote wie beispielsweise Gratiszeitungen zur Verfügung stehen. Im Bereich der audiovisuellen Medien tragen die konzessionierten privaten Radio- und Fernsehsender mit ihrer Berichterstattung entscheidend zur demokratischen Meinungsbildung, zur Stärkung der regionalen Identitäten und zum Zusammenhalt innerhalb der entsprechenden Verbreitungsgebiete bei. Im Vergleich mit anderen Landesregionen leisten sie zudem einen überdurchschnittlichen Beitrag an die mediale Grundversorgung. Von den sechzehn regionalen Radiosendern, die derzeit über die öffentlichen Empfangsgebühren mitfinanziert werden, befinden sich vierzehn in den Berggebieten. Aufgrund der geringen Bevölkerungsdichte und des vergleichsweise tiefen Marktpotenzials, insbesondere was die Werbeeinnahmen betrifft, sind die regionalen Radio- und Fernsehsender mit besonderen wirtschaftlichen Herausforderungen konfrontiert, die in der Mediengesetzgebung prioritär berücksichtigt werden müssen.

Die Programme der SRG in den verschiedenen Landesteilen sind unter dem Blickwinkel des nationalen Zusammenhalts sowie der medialen Grundversorgung der Bevölkerung mit fundierten Informationen zum Geschehen auf regionaler, nationaler und internationaler Ebene von Bedeutung. Eine besonders wichtige Rolle spielen sie in den kleineren Sprachgebieten des Landes, in denen das Medienangebot naturgemäss eingeschränkt ist.

Auch wenn die Printmedien sowie die politischen Massnahmen, die sich auf sie beziehen, explizit nicht in den Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzesentwurfs fallen, ist eine Diskussion über die Weiterentwicklung des medialen Service public im Zeitalter der Digitalisierung nicht möglich, ohne auch die Rolle der gedruckten Presse zu berücksichtigen, insbesondere auf regionaler Ebene. Ergänzend zu den gebührenfinanzierten regionalen Radio- und Fernsehsendern spielt die Regionalpresse eine entscheidende Rolle bei der primären politischen Information der Bevölkerung und erfüllt damit eine staatspolitisch zentrale Funktion. Die nach der No-Billag-Abstimmung erstellte Voto-Erhebung kam zum Schluss, dass sich 90 Prozent der Bevölkerung via Zeitungen über die Vorlage informierten. In gleicher Weise zeigt eine im Juni 2018 veröffentlichte Studie der Universität Zürich auf, dass ein direkter Zusammenhang zwischen der Wahlbeteiligung in den Gemeinden und der Intensität der Berichterstattung in der lokalen Presse besteht. Ausserdem spielt die Regionalpresse ergänzend zu den regionalen Radio- und Fernsehsendern eine wichtige Rolle für den regionalen Zusammenhalt.

Die mit der Digitalisierung zusammenhängende Verlagerung des Medienkonsums auf Online-Verbreitungskanäle hat einschneidende wirtschaftliche Folgen für die regionalen Printmedien und führte in den letzten Jahren zu teilweise massiven Einbußen bei den Werbeeinnahmen. Die aktuelle Entwicklung der regionalen Zeitungslandschaft in der Schweiz spiegelt diese tiefgreifende Krise. Infolge des Strukturwandels reduzierte sich die Zahl der grossen Regionalzeitungen zwischen 2001 und 2016 von 36 auf heute noch 28 Titel, was einem Rückgang von rund einem Fünftel entspricht. Angesichts dieser Schwierigkeiten müssen die Auswirkungen der neuen Gesetzgebung auf die Printmedien sorgfältig geprüft werden, insbesondere auf regionaler Ebene. Dies ist umso wichtiger, als digitale Verbreitungsmodelle nicht nur für die vom Gesetz erfassten audiovisuellen Medien, sondern auch für die Printmedien eine immer grössere Rolle spielen. Dabei verliert die traditionelle Abgrenzung der Mediengattungen auf der Grundlage der publizistischen Formate Ton, Video und Text immer mehr an Bedeutung, da diese verschiedenen Vektoren zunehmend komplementär verwendet werden. Auch unter diesem Blickwinkel ist es unerlässlich, dass die Gesetzgebung zu den elektronischen Medien nicht unabhängig von einer medienpolitischen Gesamtstrategie gestaltet wird, die auch die Rolle der Printmedien und ihre Bedürfnisse berücksichtigt. Letztere beziehen sich namentlich auf die Verringerung der Verteilungskosten und den Aufbau nachhaltiger digitaler Geschäftsmodelle.

## Beurteilung des Gesetzesentwurfs

Die SAB kann das neue Bundesgesetz über elektronische Medien nur unterstützen, wenn grundlegende Anpassungen vorgenommen werden. Im Folgenden nehmen wir Stellung zu den wichtigsten Neuerungen des Entwurfs und erläutern die nötigen Korrekturen.

### *Stellung und Leistungsauftrag der SRG*

Die SAB begrüsst, dass der Gesetzesentwurf weiterhin einen medialen Service public vorsieht, der im audiovisuellen Bereich sowohl von der SRG wie auch von privaten Anbietern in den Regionen erbracht wird. Dies trägt sowohl den Anforderungen des überregionalen Austausches wie auch der Medienvielfalt in den Regionen Rechnung. Im Grundsatz erachtet die SAB die Gesetzesbestimmungen zum Leistungsauftrag sowie zu den Handlungsgrundsätzen der SRG als angemessen. Die Stärkung des Informationsauftrags gemäss Art. 39 ermöglicht eine bessere Abgrenzung der SRG-Programme gegenüber anderen Angeboten und stellt deswegen im Vergleich zur heutigen Situation eine Verbesserung dar. In gleicher Weise unterstützt die SAB die deutliche Präzisierung der Auflagen in Bezug auf die Zusammenarbeit der SRG mit anderen Unternehmen und die Verankerung des Grundsatzes der Nicht-Diskriminierung sowie der Rücksichtnahme auf andere Medien im Gesetz. Angesichts der Schwierigkeiten der privaten Medienanbieter, rentable publizistische Online-Formate aufzubauen, erscheint auch das gesetzliche Verbot von Online-Werbung als zweckmässig. Im Hinblick auf die ausgewogene Entwicklung der Schweizer Medienlandschaft ist zudem die in Art. 38 vorgesehene Möglichkeit von Bedeutung, einen Maximalbetrag für die kommerziellen Einnahmen der SRG festzulegen. Neben diesen positiven Neuerungen besteht dringender Anpassungsbedarf in Bezug auf das Programmangebot der SRG. Die SAB erachtet die diesbezüglichen Anforderungen in Art. 25 als ungenügend. **Ein eigenständiges Programm für die rätoromatische Schweiz muss weiterhin auf Gesetzesstufe verankert werden. Dies ent-**

**spricht der vom Bundesrat im Bericht betonten Bedeutung der SRG für den nationalen Zusammenhalt und den Austausch zwischen den Sprachregionen.** Ein angemessenes Angebot in allen vier Landessprachen ist unerlässlich, um diesem Anspruch gerecht zu werden.

#### *Stellung und Unterstützung der privaten regionalen Radio- und Fernsehsender*

Die SAB lehnt die im Gesetzesentwurf vorgesehene Formulierung der Bestimmungen zur Unterstützung der sogenannten Medienanbieter mit einer Leistungsvereinbarung (Art. 46) und zur Verteilung des Ertrags aus der Medienabgabe (Art. 78) entschieden ab und fordert deren grundlegende Überarbeitung. Für die SAB ist von entscheidender Bedeutung, dass das neue Gesetz geeignete Rahmenbedingungen schafft, um den medialen Service public in den Berggebieten und ländlichen Räumen zu stärken. In seiner jetzigen Form wird der Entwurf diesem Anspruch in keiner Weise gerecht. **Im Hinblick auf den Fortbestand und die langfristige Sicherung der gebührenfinanzierten Angebote auf regionaler Ebene ist es unerlässlich, dass das Gesetz weiterhin flächendeckende regionale Radio- und Fernsehangebote in definierten Versorgungsgebieten vorsieht und für die finanzielle Unterstützung entsprechende Gebührenanteile festlegt. Zudem ist es notwendig, dass in Bezug auf die Förderkriterien der Grundsatz des Marktausgleichs im Gesetz verankert wird.** Dieser stellt sicher, dass bei der Finanzierung der medialen Grundversorgung die wirtschaftlichen Voraussetzungen eines Versorgungsgebiets und das entsprechende Marktpotenzial berücksichtigt werden. Der Marktausgleich soll ausdrücklich in Ergänzung zu den finanziellen Unterstützungsbeiträgen ausgerichtet werden, die im Rahmen der Leistungsvereinbarungen erfolgen. Diesen Forderungen kann über eine Umformulierung des Art. 46 entsprochen werden. Dabei muss neben dem Prinzip des Marktausgleichs explizit festgehalten werden, dass für die mediale Grundversorgung mit audiovisuellen Angeboten in allen Regionen mindestens je eine Radio- und Fernsehkonzession vergeben wird, die mit einem Leistungsauftrag verbunden ist.

Die SAB lehnt das in Art. 78 vorgeschlagene Modell zur Verteilung des Ertrags aus der Medienabgabe ab. Die Ausweitung des Förderkreises auf neue Online-Angebote im audiovisuellen Bereich bei gleichzeitiger Beibehaltung eines Anteils von 6% an der Abgabe für sogenannte ergänzende Service-public-Leistungen führt zwangsläufig dazu, dass den derzeit bestehenden konzessionierten privaten Radio- und Fernsehsendern in den Regionen für ihre Leistungen in Zukunft weniger Mittel zur Verfügung stehen werden. Dies läuft dem Ziel einer starken medialen Grundversorgung in den Regionen diametral entgegen. **Es ist daher notwendig, im entsprechenden Artikel festzulegen, dass ein Anteil von mindestens 6% der Medienabgabe ausschliesslich den regionalen Radio- und Fernsehsendern vorbehalten bleibt.** Der Anteil an der Abgabe, der für die Unterstützung neuer elektronischer Medienangebote im Online-Bereich vorgesehen ist, muss unabhängig von der Förderung der regionalen Radio- und Fernsehsender festgelegt und entsprechend im Artikel getrennt aufgeführt werden.

#### *Kommission für elektronische Medien*

**Die SAB lehnt die im Gesetz vorgeschlagene Schaffung einer neuen Kommission für elektronische Medien ab.** Sie anerkennt zwar die hohe Bedeutung der Staatsferne für die Glaubwürdigkeit des medialen Service public und seine Akzeptanz in der Öffentlichkeit. Allerdings sind mit der vorgeschlagenen Neulösung bedeu-

tende Nachteile verbunden. Die Aufgabentrennung zwischen Bundesrat und Kommission ist komplex und teilweise widersprüchlich, beispielsweise in Bezug auf den effektiven Gestaltungsspielraum bei der Ausarbeitung der Konzession und der Leistungsvereinbarungen. Unklar bleiben zudem entscheidende Aspekte wie die Berücksichtigung der verschiedenen Landesgegenden bei der Vergabe der Leistungsvereinbarungen, dem Vorgehen bei Beschwerden, der Ausgestaltung des Instanzenwegs und der Durchführung öffentlicher Vernehmlassungen. Angesichts dieser zahlreichen Unsicherheiten und der zu erwartenden hohen Machtkonzentration der Kommission erkennt die SAB in einer solchen institutionellen Neuordnung keinen Mehrwert. Die vorgeschlagene Lösung stellt insbesondere nicht sicher, dass alle Landesteile bei der Vergabe von Leistungsvereinbarungen in gleicher Weise berücksichtigt werden. Es besteht daher das Risiko, dass bei der Förderung des medialen Service public regionale Ungleichheiten entstehen und es in gewissen Gebieten zu einer Unterversorgung kommt. Von einem solchen Abbau der Versorgungsqualität dürften vor allem die Berggebiete und die ländlichen Räume betroffen sein, in denen es grundsätzlich anspruchsvoller ist, Medienangebote aufzubauen und erfolgreich zu betreiben.

#### *Weitergehende Massnahmen zugunsten der regionalen Printmedien*

Aufgrund seiner einseitigen Ausrichtung auf elektronische Medien im audiovisuellen Bereich birgt das Gesetz in seiner jetzigen Form die Gefahr einer Diskriminierung der Printmedien. Die neuen Online-Angebote, die über Gebührengelder mitfinanziert werden sollen, führen zu zusätzlicher Konkurrenz für die Informationsportale der Printmedien, die namentlich auf regionaler Ebene grundsätzlich das gleiche Publikum ansprechen. Für die SAB ist eine solche Ungleichbehandlung nicht akzeptabel. Entsprechend dem eingangs erwähnten Grundsatz, wonach die gesetzlichen Rahmenbedingungen im audiovisuellen Bereich nicht losgelöst von einer medienpolitischen Gesamtstrategie entwickelt werden dürfen, fordert sie deswegen weitergehende Massnahmen zugunsten der regionalen Printmedien. Nur auf diese Weise kann sichergestellt werden, dass die Förderung neuer Online-Angebote nicht zu einer Verdrängung der traditionellen Printmedien im zukunftsgerichteten digitalen Bereich führt und die Medienvielfalt in den Regionen auch in Zukunft erhalten bleibt. **Zeitgleich zur Ausarbeitung des neuen Gesetzes über elektronische Medien soll der Bundesrat dem Parlament deswegen eine Vorlage unterbreiten, um die indirekte Presseförderung zugunsten der Regionalpresse, die derzeit auf der Grundlage des Postgesetzes erfolgt, deutlich zu stärken.** Diese zusätzlichen Mittel erlauben es den regionalen Printmedien, den Aufwand für die Verteilung, der einen zentralen Kostenfaktor darstellt, zu reduzieren und damit Ressourcen für Investitionen in nachhaltige digitale Geschäftsmodelle freizusetzen. Zudem kann damit der Rückgang bei den Werbeeinnahmen teilweise kompensiert werden. Die SAB erachtet die Stärkung der indirekten Presseförderung als einen unerlässlichen Bestandteil einer ausgewogenen und der spezifischen Situation aller Medienanbieter Rechnung tragenden Medienpolitik.

#### *Nutzungsforschung*

Die SAB lehnt den Verzicht auf die Nutzungsforschung im vorliegenden Gesetzesentwurf aus grundsätzlichen Überlegungen ab. Verlässliche Angaben zur Nutzung der Medienangebote sind sowohl für die Aufsichtsorgane wie auch für die Medienanbieter selbst unerlässlich. **Die Finanzierung der Nutzungsforschung aus öffentlichen Mittel stellt sicher, dass allen Anbietern zu den gleichen Bedin-**

**gungen Daten in ausreichender Qualität zur Verfügung stehen.** Wird diese Aufgaben an die Medienanbieter delegiert, entsteht eine neue Ungleichbehandlung zwischen der SRG, die die entsprechenden Aufträge aus Gebührengeldern finanzieren kann, und den privaten Radio- und Fernsehsendern. Die vom Bundesrat erwähnten Argumente erscheinen angesichts dieser erheblichen Nachteile der Neulösung als nicht stichhaltig.

## Zusammenfassung

Die SAB kann dem vorliegenden Gesetzesentwurf nur zustimmen, wenn bei der weiteren Ausarbeitung grundlegende Anpassungen vorgenommen werden. In seiner aktuellen Fassung weist das Gesetz zahlreiche Mängel auf, die die Versorgungsqualität in den Berggebieten und ländlichen Räumen grundsätzlich infrage stellen. Die Ausweitung des Förderkreises auf neue Online-Angebote zieht unweigerlich eine Schwächung der regionalen Radio- und Fernsehsender nach sich. Diese Verschlechterung gegenüber der aktuellen Situation ist für die SAB nicht akzeptabel. Zudem birgt das Gesetz das Risiko einer weiteren unerwünschten Diskriminierung der traditionellen Printmedien, die sich heute vermehrt ebenfalls als elektronische Medien positionieren und deswegen in direkter Konkurrenz zu den Online-Angeboten der gebührenfinanzierten audiovisuellen Anbieter stehen. Um die Medienvielfalt zu erhalten, sind Anpassungen des Gesetzesentwurfs sowie weitergehende Massnahmen zugunsten der Printmedien notwendig. Die vorgesehene Schaffung einer neuen Kommission für elektronische Medien lehnt die SAB wegen der zu erwartenden hohen Machtkonzentration im Gremium und der zahlreichen Unklarheiten in Bezug auf die Verfahren ab.

Die SAB macht ihre Unterstützung des Gesetzesentwurfs von folgenden Anpassungen abhängig:

- Stellung und Leistungsauftrag der SRG
  - Ergänzung der Bestimmungen zum Angebot in den einzelnen Sprachregionen und explizite Erwähnung eines eigenständigen Programms in rätoromanischer Sprache (Art. 25 Abs. 4)
- Stellung der privaten regionalen Radio- und Fernsehsender
  - Gesetzliche Verankerung des Grundsatzes eines flächendeckenden regionalen Radio- und Fernsehangebots in gemäss dem heutigen Modell definierten Versorgungsgebieten und Berücksichtigung des Marktausgleichs bei der Festlegung der Förderbeiträge (Art. 46)
  - Gesetzliche Verankerung eines Anteils von mindestens 6% an der Medienabgabe für regionale Radio- und Fernsehsender sowie separate Aufführung des Anteils für neue Online-Angebote im audiovisuellen Bereich (Art. 78)
- Verzicht auf die Kommission für elektronische Medien
- Weitergehende Massnahmen zugunsten der regionalen Printmedien
  - Stärkung der indirekten Presseförderung über eine Verbilligung der Zustelltarife zeitgleich zur Ausarbeitung und Inkraftsetzung des neuen Gesetzes über elektronische Medien im Rahmen einer medienpolitischen Gesamtstrategie

- Nutzungsforschung
  - Verankerung der Nutzungsforschung als öffentliche Aufgabe im Gesetz gemäss der aktuellen Lösung

Wir bedanken uns für die Berücksichtigung unserer Anliegen und verbleiben

mit freundlichen Grüssen

**SCHWEIZERISCHE ARBEITSGEMEINSCHAFT  
FÜR DIE BERGGEBIETE (SAB)**

Die Präsidentin:

Der Direktor:

Christine Bulliard-Marbach  
Nationalrätin

Thomas Egger  
Nationalrat

## Résumé :

Le Groupement suisse pour les régions de montagne (SAB) considère le projet de loi sur les médias électroniques à de nombreux égards comme insatisfaisant. Il ne pourra accorder son soutien qu'à la condition que des modifications importantes soient apportées. Dans sa version actuelle, le projet de loi présente de nombreuses dispositions qui remettent en question la qualité des prestations dans les régions. Par rapport aux dispositions actuelles de la LRTV, les radios et télévisions régionales voient leur statut et leurs perspectives de développement fortement détériorés. Etant donné l'importance de ces prestataires pour le service public régional et les promesses faites dans le contexte de la campagne contre l'initiative No Billag, une telle approche est inacceptable pour le SAB. De plus, le projet de loi n'apporte aucune réponse convaincante aux défis les plus urgents en matière de politique des médias. L'approche exclusivement focalisée sur les médias électroniques de l'audiovisuel et la promotion de nouvelles offres en ligne entraîne inévitablement une discrimination de la presse écrite. Celle-ci contribue de manière décisive au service public médiatique, en particulier au niveau régional, et connaît actuellement des difficultés économiques très importantes. Il est donc indispensable de développer une stratégie globale en matière de politique des médias, en tenant également compte de la situation de la presse régionale.

Partant de ce constat, le SAB demande d'apporter les modifications suivantes :

### *Position et mandat de prestations de la SSR*

- Mention explicite dans la loi d'un programme en romanche (art. 25 al. 4) ;

### *Stations de radio et de télévision privées*

- Mention explicite du principe d'une offre régionale de radio et de télévision couvrant tout le territoire sur la base de zones de couverture définies selon le modèle actuel et prise en compte du potentiel économique des régions dans la définition des montants alloués (art. 46) ;
- Inscription dans la loi d'une part d'au moins 6% de la redevance en faveur des stations de radio et de télévision régionales et, indépendamment de ce financement, d'une contribution en faveur des nouvelles offres en ligne (art. 78) ;

### *Renoncement à la commission des médias électroniques*

### *Mesures additionnelles en faveur de la presse régionale*

- Renforcement de l'aide indirecte à la presse moyennant une réduction des tarifs de distribution, de manière parallèle à l'élaboration et à la mise en vigueur de la nouvelle loi sur les médias électroniques, dans le cadre d'une stratégie globale en matière de politique des médias ;

### *Etudes d'audience*

- Inscription dans la loi des études d'audience comme tâche publique selon le modèle actuel.