



Medienrohstoff

Datum 17.06.2016

Faktenblatt zum Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien

Mit dem Postulat 14.3298 ("Bericht zu den Service-public-Leistungen der SRG") hat die Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerats (KVF-S) den Bundesrat beauftragt, die Service-public-Leistungen der SRG unter Berücksichtigung der Stellung und Funktion privater Rundfunkanbieter zu überprüfen und darzustellen. Zur Beantwortung dieses Postulats hat der Bundesrat den vorliegenden Bericht erstellt. Er gibt einen umfassenden Überblick über den Service public, wie er von der SRG und den privaten Radio- und Fernsehveranstaltern mit und ohne Gebührenunterstützung erbracht wird und präsentiert Stossrichtungen für dessen künftige Ausgestaltung.

Der Service public heute

Auf der Basis der Grundlagenarbeiten kommt der Bundesrat zu folgenden Schlüssen:

In Folge der Digitalisierung hat sich die Anzahl der verfügbaren Angebote vergrössert. Damit hat die Medienvielfalt zugenommen. Private Radio- und TV-Angebote ohne Leistungsauftrag und Gebührenunterstützung sind aber primär auf Unterhaltung ausgerichtet; politische Hintergrundinformation sowie Kultur- und Bildungsvermittlung sind im Unterschied zu Service-public-Angeboten meistens nicht zentrale Bestandteile solcher Angebote.

Verfassung

Im Sinn des Verfassungsauftrags (Bildung, kulturelle Entfaltung, freie Meinungsbildung, Unterhaltung) ist aus staatspolitischer Sicht weiterhin zentral, dass solche Leistungen von Service-public-Veranstaltern in allen Sprachregionen und in hoher Qualität eingefordert werden können. Es handelt sich hier um einen eigentlichen Dienst an der Gesellschaft - nicht um ein rein subsidiäres Angebot für den Fall von Marktversagen -, welcher für den nationalen Zusammenhalt und für eine funktionierende direkte Demokratie unerlässlich ist.



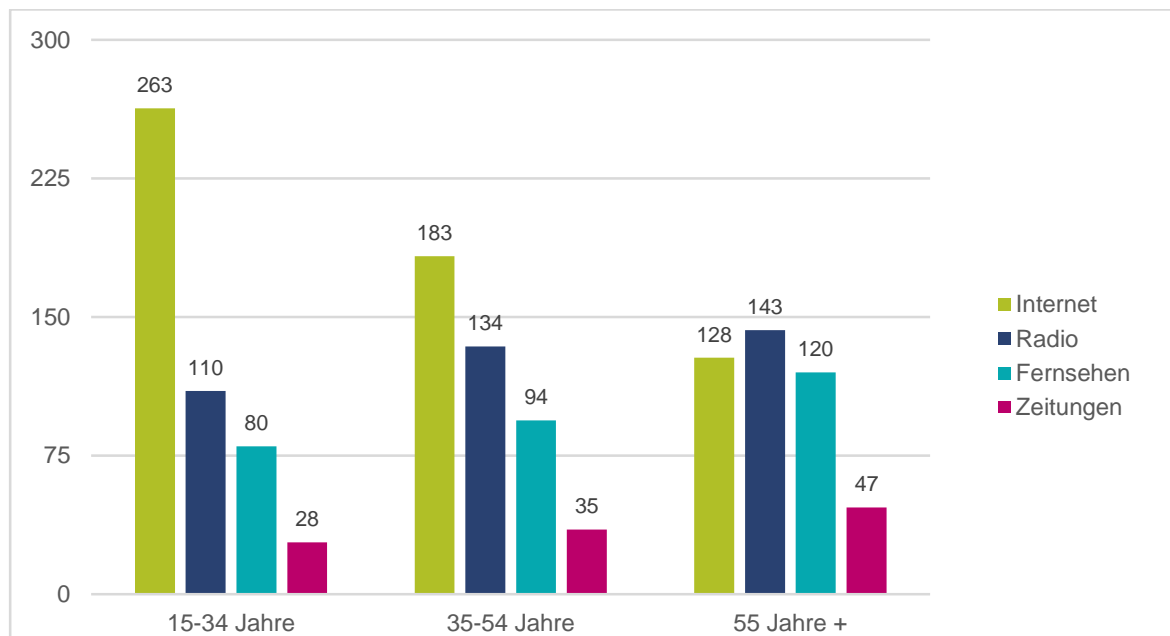
Angebot

Die SRG bietet thematisch ein breites, beim Publikum auf regen Zuspruch stossendes Angebot in den Bereichen Information, Bildung, Unterhaltung und Kultur. Nachrichten aus dem regionalen Raum senden vor allem die konzessionierten gebührenunterstützten Radios in Berg- und Randregionen und die gebührenfinanzierten Regionalfernsehen. Die Informationsleistungen der konzessionierten, aber rein kommerziell finanzierten Stadt- und Mittellandradios hingegen sind in der Regel weniger umfassend.

Nutzung

Von allen Medientypen wird in der Schweiz das Internet täglich am längsten genutzt, gefolgt von Radio, Fernsehen und Zeitungen. Jüngere Personen nutzen eher das Internet, ältere eher klassische Medien. Im Internet finden ausländische Angebote am meisten Anklang. Während beim Radio fast ausschliesslich Schweizer Programme genutzt werden, erreichen im Fernsehen die ausländischen Programme den grösseren Anteil des Schweizer Publikums.

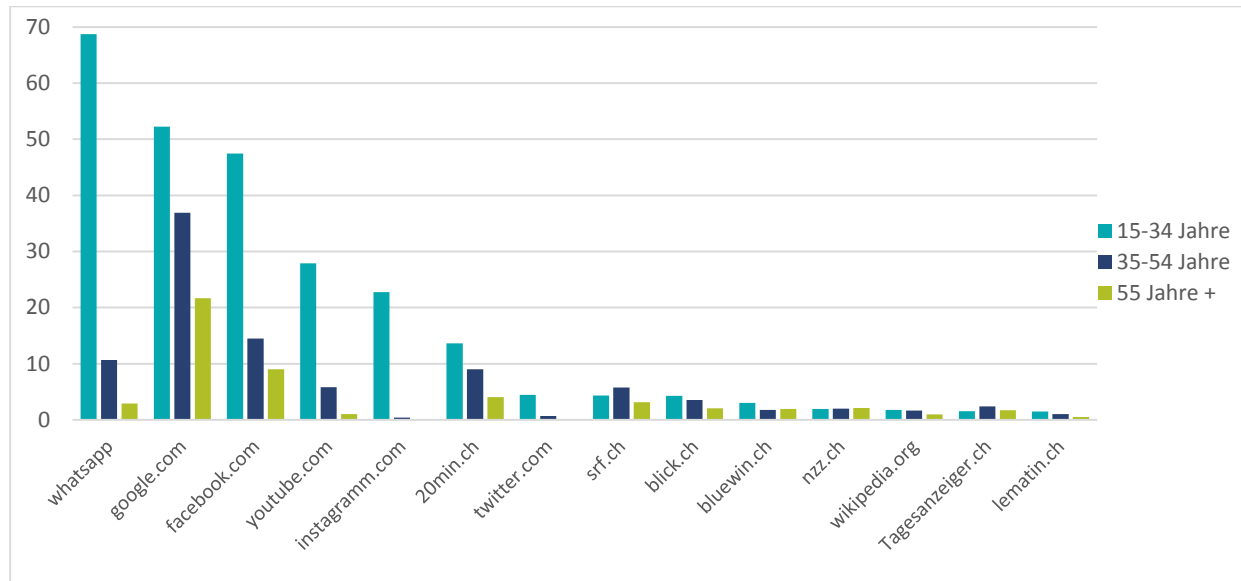
Abbildung 1 Durchschnittliche tägliche Internet-, Radio-, Fernseh- und Zeitungsnutzung nach Alter in Minuten (2015)



Quellen: Internet: Universität Zürich 2015 (Befragung); Radio, TV, Zeitungen: laKom 2015 (Befragung)



Abbildung 2 Nennung der schweizweit am häufigsten genutzten globalen Onlineangebote und der häufigsten Schweizer Medienseiten in Minuten pro Woche nach Alter 2015



Quelle: laKom 2016b. Gefragt wurde nach den fünf am häufigsten genutzten globalen Angeboten sowie den fünf am häufigsten genutzten Schweizer Medienseiten.

Finanzierung durch Werbung

Selbst Fernsehsendungen der SRG, die in der deutschsprachigen Schweiz ein grosses Publikum erreichen, z.B. publikumswirksame Unterhaltungsangebote, lassen sich nur in beschränkter Masse über Werbung finanzieren. Dies gilt für französisch- und italienischsprachige Angebote umso mehr und in besonderem Masse für die ressourcenintensiven Informationssendungen.

Abbildung 3 TV-Sendungsfinanzierung nach einzelnen eigenproduzierten Sendungen

Sendungen RSI		Sendungen RTS		Sendungen SRF	
	%		%		%
RSI Aktualität pro Tag	9.5	RTS Aktualität pro Tag	24.6	SRF Aktualität pro Tag	45.5
Falò (Magazin)	2.4	Passe-moi les jumelles (Magazin)	15.3	The Voice of Switzerland (grosse Abendshow)	20.8
Patti chiari (Magazin)	3.3	Génération (grosse Abendshow)	13.4	Der Bestatter (eigenproduzierte Serie)	7.8
Black Jack (Spielshow)	42.4	Dîner à la ferme (Dokureihe)	16.3	Millionen-Falle (Spielshow)	78.3
		A bon entendeur (Magazin)	29.6	SRF bi de Lüt (eigenproduzierte Dokureihe)	1.7
				Kassensturz (Konsumentenmagazin)	21.7

Quelle: SRG 2014



Die meisten regionalen Fernsehveranstalter sind trotz Gebührenunterstützung nicht in der Lage, ihre Fixkosten über den Werbemarkt finanzieren zu können. Im Gegensatz dazu behaupten sich viele Radios mit oder ohne Gebührenanteil in ihren Märkten.

Der Service public der Zukunft

Der Bundesrat kommt zum Schluss, dass die aktuelle Verfassungsbestimmung es erlaubt, auch die digitalisierte Medienlandschaft angemessen zu gestalten. Dabei müssen aber die folgenden Voraussetzungen erfüllt sein:

- In der digitalisierten und fragmentierten Medienwelt kommt dem Service public als Orientierungspunkt für die Demokratie eine noch grössere Bedeutung zu als bisher. Deshalb braucht es einen Service public auf nationaler Ebene, der da präsent ist, wo das Publikum ist.
- Dass sich aufgrund der Präsenz eines gebührenfinanzierten Service public Wettbewerbsverzerrungen ergeben, ist zwar in Kauf zu nehmen, aber durch ausgleichende Massnahmen (z.B. bei der Werbung, durch Fokussierung des Online-Angebots auf audiovisuelle Inhalte) abzufedern.
- Am Ziel, der Bevölkerung einen gebührenfinanzierten regionalen Service public anzubieten, wo Angebotsvielfalt nicht anderweitig gesichert werden kann, ist festzuhalten. Die Berg- und Randregionenradios, die komplementären nicht kommerziellen Radios sowie die Regionalfernseher müssen sich aber ebenfalls den veränderten Bedingungen in der digitalisierten Medienwelt anpassen bzw. anpassen können.
- Weil sich die Mediennutzung zusehends ins Internet verlagert, sollten künftig auch reine Online-Angebote als Service public anerkannt werden können.

Um all diese Vorgaben in Zukunft erfüllen zu können, muss sich der Service public den Bedingungen der Digitalisierung anpassen und in diesem Umfeld bestehen können. Der Bundesrat will dazu in zwei Phasen vorgehen. Mittelfristig möchte der Bundesrat angesichts der Digitalisierung und der veränderten Mediennutzung das heutige Radio- und Fernsehgesetz zu einem Gesetz über elektronische Medien weiterentwickeln. Denn ein Gesetz, das nur Radio und Fernsehen umfasst, ist nicht mehr zeitgemäß. Bis dahin bieten die nächstens anstehenden Neukonzessionierungen Gelegenheit, kurzfristig konkrete Anpassungen vorzunehmen. Dabei sind folgende Massnahmen vorgesehen:

Information

Die Information ist eine zentrale Grundlage der demokratischen Meinungs- und Willensbildung. Der Bundesrat erwartet von der SRG in diesem Bereich weiterhin ein kontinuierliches und umfassendes Angebot an unabhängigen, sachgerechten, fundierten und umfassenden publizistischen Leistungen. Der Bundesrat geht davon aus, dass die SRG mindestens die Hälfte der ihr zufließenden Empfangsgebühren für den Kernbereich der Information aufwendet.

Von den regionalen und lokalen Service-public-Veranstaltern erwartet der Bundesrat, dass sie einen Schwerpunkt bei der demokratierelevanten Regionalberichterstattung setzen und dabei auch Hintergründe und Zusammenhänge aufzeigen.

Kultur

Der Bundesrat ist der Ansicht, dass der SRG bei der Kulturveranstaltung, -vermittlung und -förderung eine zentrale Rolle zukommt. Der grösste Teil ihrer entsprechenden Leistungen wird in der Schweiz sonst von keinem Medienhaus erbracht. Beispielhaft zeigt sich dies bei der Förderung der Schweizer Musik sowie bei der Filmförderung. Für die Schweizer Kulturschaffenden wie auch für das Publikum ist dies nicht zuletzt aufgrund der kulturellen Identität und Vielfalt zentral. Der Bundesrat erwartet von



der SRG, dass sie für Kulturinhalte weiterhin einen vergleichbaren Anteil an Gebührengeldern einsetzt. Sie soll in diesem Zusammenhang auch in TV-Eigenproduktionen (inkl. Auftragsproduktionen) investieren und damit die schweizerische audiovisuelle Produktion fördern. Im Radiobereich soll die Schweizer Musik auch fortan einen prominenten Platz finden.

Unterhaltung

Da die Unterhaltung ein wichtiger Bereich des nationalen Service public darstellt, hat die SRG hierbei eine Leitbildfunktion zu erfüllen und den konzessionsrechtlichen Anforderungen an die Unterscheidbarkeit und Unverwechselbarkeit gerecht zu werden. Der Bundesrat erwartet von der SRG insbesondere eine kritische Überprüfung ihrer bisherigen Praxis, was den Einkauf von bestimmten Fremdproduktionen anbelangt.

Sport

Der Sportbereich ist aus der Sicht des Bundesrates aufgrund seiner Unterhaltungsfunktion wichtig, aber auch weil er zur gesellschaftlichen Integration und Identifikation beiträgt. Der Bundesrat ist sich bewusst, dass eine vielfältige Sportberichterstattung sowie namentlich die Fernseh-Übertragung von Live-Sportereignissen beim Publikum sehr beliebt sind. Die Kosten für diese Sport-Übertragungsrechte sind aber hoch. In Anbetracht der beschränkten finanziellen Mittel ist die SRG hier gefordert, vermehrt Kooperationen mit anderen Veranstaltern einzugehen, um ein entsprechendes Angebot aufrechtzuerhalten.

Unterscheidbarkeit

Für die Akzeptanz und Legitimation des Service public ist es wichtig, dass sich die SRG von kommerziellen Anbietern unterscheidet. Der Bundesrat will dem Kriterium der Unterscheidbarkeit in der nächsten SRG-Konzession stärkeres Gewicht beimessen.

Integration

UVEK und BAKOM sollen den regelmässigen Austausch mit der SRG zu deren Integrationsbestrebungen fortsetzen. Eine der grössten Herausforderungen des Service public stellt aus Sicht des Bundesrates die Erreichbarkeit des jungen Publikums dar. Er erwartet von der SRG, ihre audiovisuellen Angebote in Zukunft so auszurichten, dass sie auch beim jungen Publikum auf Resonanz stossen. Das Gleiche gilt für Menschen mit Migrationshintergrund. Der Bundesrat anerkennt die bisherigen Leistungen der SRG bezüglich der sprachregionalen Integration sowie der Integration sinnesbehinderter Menschen. Er erwartet einen weiteren Ausbau dieser Anstrengungen und wird dem sprachregionalen Austausch in der nächsten SRG-Konzession mehr Gewicht beimessen.

Der Bundesrat anerkennt die Leistungen der komplementären nicht kommerziellen Radios im Migrationsbereich und bei der Förderung der Sprachenvielfalt und wünscht sich eine Fortsetzung dieses Engagements.

Finanzierung

Die gemischte Finanzierung des Service public hat sich bewährt. Die Gebührenunterstützung ermöglicht den Service-public-Anbietern wirtschaftliche und politische Unabhängigkeit, aber auch wirtschaftliche Stabilität. Auch wenn die publizistischen Anforderungen an die SRG steigen, sollen ihr künftig keine zusätzlichen finanziellen Mittel zugesprochen werden. Der Bundesrat geht gestützt auf seine Erkenntnisse aus den Grundlagenarbeiten sowie aufgrund seiner Ansprüche an den Service public davon aus, dass eine Gebührenunterstützung im Umfang von 1,2 Milliarden Franken nötig und gerechtfertigt ist, sofern die Werbeeinnahmen in etwa stabil bleiben. Die SRG wird demnach auf einen sehr effizienten Mitteleinsatz angewiesen sein. Bei der Neukonzessionierung der SRG wird zu prüfen sein, in welchem Ausmass Inhalte künftig noch über kostenintensive lineare Vektoren übermittelt oder ausschliesslich online angeboten werden sollen.

Die bestehenden Werbebeschränkungen der SRG sowie die Werberegulungen der konzessionierten gebührenfinanzierten Privaten sind beizubehalten.



Solange die Gesamteinnahmen der SRG stabil bleiben, soll das Online-Werbeverbot für die SRG beibehalten werden. Der Bundesrat wird die Entwicklung der Erträge aus der Fernsehwerbung und aus den Empfangsgebühren ab 2018 periodisch evaluieren.

Kooperationen

Der Bundesrat setzt auf eine vermehrte Kooperation zwischen den konzessionierten regionalen Veranstaltern sowie zwischen der SRG und privaten Medienunternehmen. Er begrüsst in diesem Zusammenhang die bereits publizierten Kooperationsvorschläge. Eine finanzielle Unterstützung von Kooperationen fällt für ihn derzeit aber nicht in Betracht. Denn dadurch könnten falsche Anreize geschaffen und Innovationen verhindert werden.

Legitimation

Audiovisuelle Service-public-Inhalte brauchen eine hohe Akzeptanz. Diskussionen über die Anforderungen und Leistungen des nationalen Service public müssen künftig in der Öffentlichkeit breiter geführt werden. Dazu muss sich ein institutionalisierter Dialog etablieren. Denkbar ist ferner eine jährliche Diskussion mit der Politik über die Medien. Zu den entsprechenden Diskussionen könnten nebst der SRG und den privaten Service-public-Anbietern allenfalls weitere Akteure eingeladen werden. Überdies könnte ein von den Veranstaltern und der Verwaltung unabhängiges Forum eingesetzt werden, um die Leistungen des nationalen und regionalen Service public zu reflektieren («Sounding Board»).

Aufsicht

Mit der Schaffung einer unabhängigen Regulierungsbehörde würde der entsprechenden Empfehlung des Europarates nachgekommen. Aus Sicht des Bundesrates besteht hinsichtlich einer unabhängigen Regulierungsbehörde aber kein dringender Handlungsbedarf.

Ausblick/Weiteres Vorgehen

- Die parlamentarische Diskussion zum Service public dürfte im Wesentlichen in der zweiten Hälfte 2016, eventuell auch noch im 2017 stattfinden.
- Die SRG-Konzession läuft per Ende 2017 aus. Der Bundesrat will vor einer Neukonzessionierung den Ausgang der parlamentarischen Diskussion zum Service public abwarten. Er erwägt deshalb eine Verlängerung der aktuellen Konzession um mindestens ein Jahr (Dauer u.a. auch abhängig von einem allfälligen neuen Gesetz über elektronischen Medien).
- Den Auftrag für die Weiterentwicklung des RTVG hin zu einem Gesetz über elektronische Medien wird der Bundesrat je nach Verlauf der Service-public-Diskussion bis Ende 2017 erteilen. Eine Gesetzesanpassung dürfte mehrere Jahre in Anspruch nehmen.
- Die Konzessionen des regionalen Service public laufen per Ende 2019 aus. Auch hier fällt aus der Optik des UVEK als Konzessionsbehörde eine Verlängerung in Betracht.