Regierung des Kantons St.Gallen, Regierungsgebäude, 9001 St.Gallen

Eidgenössisches Departement für Umwelt,
Verkehr, Energie und Kommunikation
Bundeshaus Nord
3003 Bern

Regierung des Kantons St.Gallen
Regierungsgebäude
9001 St.Gallen
T +41 58 229 32 60
F +41 58 229 38 96

St.Gallen, 9. Oktober 2018

Bundesgesetz über elektronische Medien; Vernehmlassungsantwort

Sehr geehrte Frau Bundesrätin

Mit Schreiben vom 21. Juni 2018 laden Sie uns in der eingangs erwähnten Angelegenheit zur Vernehmlassung ein. Wir danken für diese Gelegenheit und nehmen gern wie folgt Stellung:

Die St.Galler Regierung hat sich in den vergangenen Monaten angesichts der zunehmenden Medienkonzentration im Bereich der gedruckten Medien und der vermehrt auch im Bereich der elektronischen Medien spürbaren, wirtschaftlich bedrohlichen Veränderungen aufgrund der Digitalisierung mehrfach mit medienpolitischen Fragen beschäftigt. Im Vordergrund standen grundsätzliche Fragen zur zukünftigen Rolle der Medien und der Medienvielfalt im Zusammenhang mit der demokratischen Meinungsbildung, aber auch die Sorge um die Wahrnehmung und Wahrnehmbarkeit von regionalen und kantonalen Themen im nationalen Kontext.

Aufgrund eines von der Regierung in Auftrag gegebenen Berichtes des Institutes für Kommunikationswissenschaft und Medienforschung (IKMZ) der Universität Zürich vom 6. September 2018 zur kantonalen Medien- und Kommunikationspolitik sowie Staats- und Verwaltungskommunikation (Behördenkommunikation) unter digitalen Bedingungen sieht sich die Regierung in ihrer Einschätzung gestärkt, dass von Seiten des Staates Massnahmen zur Förderung der Medien ergriffen werden müssen, um die staatspolitisch erwünschte Medienvielfalt in der erforderlichen journalistischen Qualität zu erhalten. Mit Blick auf die kantonalen Ressourcen, aber auch auf die Tragweite und die Wirkung von medien- und kommunikationspolitischen Fördermassnahmen, drängt sich eine gesamtschweizerische Förderung der Medienvielfalt auf. Die Schaffung von gesetzlichen Grundlagen über elektronische Medien auf Ebene des Bundes sind so gesehen eine willkommene Gelegenheit, die kantonalen, aber auch die nationalen Förderanliegen auf Bundesebene einzubringen. Dem neuen Bundesgesetz über elektronische Medien kommt somit eine richtungsgebende Bedeutung zu.

Diesem Anspruch wird der vorliegende Gesetzesentwurf aufgrund des eingeschränkten Geltungsbereichs jedoch nur teilweise gerecht. Des Weiteren trägt er der Diskussion im

Zusammenhang mit der Diskussion um die sog. No-Billag-Initiative zu wenig Rechnung, namentlich, was die starke und noch verstärkte Stellung der SRG im Vergleich zu den regionalen Medienanbietern angeht. Mit der im Gesetzesentwurf vorgesehenen Ausgestaltung der nationalen und regionalen Medienlandschaft und ihrer Finanzierung ist der regionale Service public akut gefährdet.

Gefährdet ist zudem die Qualität der Medienleistungen. Dies nicht nur, weil die finanzielle Basis, namentlich der regionalen Medienanbieter, durch den vorliegenden Gesetzesentwurf in Frage gestellt ist, sondern auch, weil die in der Bundesverfassung festgelegten und für eine Demokratie wichtigen Grundsätze für eine journalistische Qualität nicht mehr für alle Medienanbieter gelten sollen. Nicht nur die journalistische Qualität, sondern auch die Medienvielfalt ist dadurch zusätzlich gefährdet.

Der eingeschränkte Geltungsbereich führt sodann im Zusammenhang mit der indirekten Medienförderung zu unerwünschten Wettbewerbsverzerrungen, indem textbasierte elektronische Medieninhalte der Printmedien nicht von den vorgesehenen Fördertatbeständen profitieren könnten.

Die grundsätzliche Konzeption mit einer schweizweit tätigen Medienanbieterin wie der SRG, die mit einem umfassenden Leistungsauftrag ausgestattet ist, und verschiedenen regionalen Leistungsanbietern ist im Grundsatz unbestritten. Die Regierung hat in ihrer Stellungnahme zum Konzessionsentwurf für die SRG vom 3. April 2018 die klare Erwartung geäussert, dass der Leistungsauftrag der SRG trotz des klaren Ausgangs der Volksabstimmung klarer auf die Service-public-Bereiche ausgerichtet wird und eher verschlankt als ausgeweitet werden soll. Der Bundesrat ist dem nicht gefolgt und auch der vorliegende Gesetzesentwurf entspricht dieser Forderung nicht. Wir erachten es im Interesse des regionalen Service public, der durch die privaten Medienanbieter erbracht wird, aber auch angesichts der beschränkten Finanzierungsmöglichkeiten als zwingend, den Leistungsauftrag der SRG primär auf gesellschaftlich notwendige Informationsleistungen zu konzentrieren und die weiteren Service-public-Leistungen nach dem Subsidiaritätsprinzip zu definieren.

Im Interesse der Medienvielfalt sind die privaten regionalen Medienanbieter zu stärken. Namentlich müssen für die privaten regionalen Medienanbieter Rahmenbedingungen erhalten oder geschaffen werden, die es ihnen ermöglichen, zumindest im selben Umfang wie heute tätig zu sein. Dazu gehören wie bis anhin flächendeckend definierte regionale Versorgungsgebiete für regionale Radio- und Fernsehangebote, klar definierte und für alle Regionen identische Leistungsvorgaben, im Voraus definierte und ausgeschriebene Gebührenanteile für alle Regionen, Leistungsaufträge oder Konzessionen, die eine minimale Investitionssicherheit bieten und eine Finanzierung, die auch zusätzliche neue Angebote und Leistungen ermöglicht. Mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf ist die Existenz der Regionalsender gefährdet.

Der Schaffung einer unabhängigen Kommission für elektronische Medien (KOMEM) steht die Regierung skeptisch gegenüber. Der Mehrwert gegenüber der heutigen Zuständigkeitsordnung ist nicht ersichtlich und rechtfertigt den erforderlichen Verwaltungsapparat nicht. Zudem erschwert sie die medienpolitische Koordination zwischen Bund und Kantonen.

Befürwortet werden seitens der Regierung die Regelungen zur indirekten Medienförderung, wobei hier die Gefahr von Wettbewerbsverzerrungen zu beachten ist. Die vorgesehenen Fördertatbestände entsprechen weitgehend den Fördertatbeständen, die auch auf kantonaler Ebene in Frage kämen. Die Förderung der Medienvielfalt und der Erhalt eines qualitativ guten Journalismus sollten auf Ebene des Bundes und der Kantone im Vordergrund stehen und gemeinsam angegangen werden. Wie bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur Anpassung der Radio- und Fernsehverordnung angesprochen (Stellungnahme vom 12. Februar 2018), würden wir eine nationale Konferenz zu dieser Thematik begrüssen.

Zusammenfassend erachten wir den vorliegenden Gesetzesentwurf als gute Grundlage für die zukünftige Medienpolitik des Bundes. Um den Herausforderungen einer zukünftigen Medienpolitik gerecht zu werden, bedarf es jedoch noch Anpassungen grundsätzlicher Art. Wir befürworten eine gesamthafte Neuausrichtung der Medien- und Kommunikationspolitik des Bundes, welche die gesamte Medienlandschaft einbezieht. Wir verweisen hierzu auch auf unsere Bemerkungen im beiliegenden Fragebogen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Anliegen.

Im Namen der Regierung

Stefan Kölliker
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

KANTON ST.GALLEN · REGIERUNG ·

Beilage:
Ausgefüllter Fragebogen

Zustellung auch per E-Mail (pdf- und Word-Version) an:
rtvg@bakom.admin.ch

Neues Bundesgesetz über elektronische Medien; Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens

Fragebogen

Stellungnahme eingereicht durch

Kanton ☒	Verband, Organisation, etc. ☐
Absender: **Kanton St.Gallen**	

Bitte den ausgefüllten Fragebogen wenn möglich elektronisch im Word-Format zurücksenden an rtvg@bakom.admin.ch.

Fragen

1. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass Service-public-Leistungen im Wesentlichen mit Audio- und Videobeiträgen erbracht werden müssen. Begrüssen Sie diese Einschränkung?

   Ja ☐ Nein ☒

Bemerkungen:

Der Umstand, dass der vorliegende Entwurf sich nur mit einem Teilbereich der Medien befasst und namentlich die klassischen Printmedien aussen vor lässt, ist entsprechend kritisch zu beurteilen. Die Abgrenzung zwischen elektronischen und reinen Printmedien verwischt zunehmend, da die Printmedien nahezu ausnahmslos auch elektronisch angeboten werden. Hinzu kommt, dass die meisten journalistischen Angebote im Internet textbasiert sind. Von der zunehmenden Konzentration der Medien, der abnehmenden Medienvielfalt und der Akzentuierung der dafür verantwortlichen Ursachen sind mithin sämtliche Arten der Medien betroffen. Insofern ist der eingeschränkte Geltungsbereich des neuen Bundesgesetzes über elektronische Medien zu hinterfragen. Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob auf Ebene des Bundes nicht eine Mediengesetzgebung angestossen werden sollte, die sämtliche Medienbereiche betrifft, um neben den elektronischen Medien auch die Bedürfnisse der Printmedien abdecken und gleichzeitig drohende Wettbewerbsverzerrungen vermeiden zu können. Aus Sicht des Kantons St.Gallen erscheint eine gesamthafte Neuausrichtung der Medien- und Kommunikationspolitik des Bundes, die die gesamte Medienlandschaft einbezieht, erforderlich.

Der Geltungsbereich des vorliegenden Gesetzesentwurfs ist selbst dann zu hinterfragen, wenn von einer gesamthaften Betrachtung der Medienlandschaft abgesehen und nur die dem Entwurf zugrundeliegende Definition der elektronischen Medien reguliert wird. Der im vorliegenden Entwurf eingeschränkte Geltungsbereich bei den elektronischen Medien auf Medienangebote der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG), die Medienangebote, die Gegenstand einer Leistungsvereinbarung sind, sowie schweizerische Fernsehprogramme führt dazu, dass die übrigen Medienangebote, insbesondere diejenigen der Privatradios, den Regulierungen des Gesetzes nicht mehr unterstehen und damit auch nicht mehr an im Gesetz formulierte qualitative Vorgaben gebunden wären. Mit Blick auf die bedeutende Rolle eines qualitativ guten Journalismus und einer entsprechenden Medienvielfalt für den demokratischen Meinungsbildungsprozess erscheint es sinnvoll und notwendig, dass sich alle Medienangebote an die verfassungsmässigen Grundsätze, wie sie namentlich Art. 93 der Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) für Radio und Fernsehen festlegt, halten. Die in Art. 93 Abs. 2 BV enthaltenen Verpflichtungen sollen mithin für sämtliche Radio- und Fernsehanbieter bzw. elektronische Medien gelten. Der Ansatz, diese Verpflichtungen nur noch einem eingeschränkten Teil der Medienanbieter aufzuerlegen, und namentlich die Radios ohne Leistungsauftrag davon zu entbinden, ist kontraproduktiv und deshalb abzulehnen.

Politische und religiöse Werbung sollen für alle Medienanbieter verboten bleiben.

Vermieden werden soll auch eine ungleiche Behandlung von inländischen und ausländischen Medienangeboten.

2. Heute werden Radio- und Fernsehkonzessionen vom Bundesrat (SRG) und UVEK (andere Veranstalter) erteilt, das BAKOM ist Aufsichtsbehörde. Der Gesetzesentwurf sieht eine unabhängige Kommission für elektronische Medien vor, die insbesondere die Service-public-Mandate erteilt (SRG-Konzession, Leistungsvereinbarungen mit anderen Medienanbieterinnen) und beaufsichtigt. Zudem entscheidet sie über die indirekte Medienförderung (Artikel 71 bis 74, siehe unten). Begrüssen Sie die Schaffung einer solchen unabhängigen Kommission?

Ja ☐ Nein ☒

Bemerkungen:

Die Erhaltung und Förderung der Medienvielfalt und eines qualitativ guten Journalismus ist im herrschenden wirtschaftlichen Umfeld eine grosse politische Herausforderung. Vor diesem Hintergrund ist fraglich, ob die Schaffung einer unabhängigen und nicht weisungsgebundenen Kommission für elektronische Medien (KOMEM), bestehend aus fünf bis sieben unabhängigen Sachverständigen, der richtige Ansatz ist, um diese Herausforderungen anzugehen. Mit der Schaffung der KOMEM kommt der Gesetzesentwurf primär der Forderung nach einer unabhängigen Regulierungsbehörde nach, wie sie in entsprechenden Empfehlungen des Europarates, aber auch im Postulat 16.3630 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates vom 29. August 2016 formuliert wird. Im Endeffekt ist jedoch keine Verbesserung gegenüber der heutigen Ausgestaltung der Zuständigkeiten ersichtlich. Insbesondere kann die Unabhängigkeit der Medien auch im Rahmen der heutigen Zuständigkeiten gewahrt werden. Im Endeffekt erhöht sich nur der administrative Aufwand und die finanziellen Mittel fehlen bei der Leistungserbringung.

Die Einführung der vorgesehenen KOMEM lässt zudem befürchten, dass aufgrund der vorgesehenen Ausgestaltung der Kommission als unabhängige und nicht weisungsgebundene Behörde der allenfalls notwendige Handlungsspielraum für Korrekturen im Leistungsangebot zugunsten der Medienvielfalt und der Qualität des Journalismus verunmöglicht werden.

Es kommt hinzu, dass die Machtfülle der KOMEM enorm wäre. Die grosse Autonomie der Kommission und die zu wenig klar abgesteckten Aufsichtsaktivitäten könnten zu unnötigen Eingriffen in autonome Entscheidungsbereiche der von der Aufsicht betroffenen Medienanbieter führen.

Abgesehen davon erscheint die Ausgestaltung der Unabhängigkeit nicht konsequent. Im vorliegenden Gesetzesentwurf wird zwar die Erteilung von Leistungsaufträgen und die Gewährung von Förderbeiträgen an die unabhängige Kommission ausgegliedert, die Festlegung der Höhe der Medienabgabe sowie die Festlegung der finanziellen Mittel für die einzelnen Leistungsbereiche sollen aber weiterhin dem Bundesrat obliegen. Dies erscheint widersprüchlich.

3. Heute erteilt der Bundesrat die SRG-Konzession. Der Gesetzessentwurf sieht die unabhängige Kommission dafür vor. Wer soll Ihrer Meinung nach künftig die SRG konzessionieren?

unabhängige Kommission ☐ Bundesrat ☒

Bemerkungen:

Vergleiche Bemerkungen zu Ziff. 2.

4. Heute hält der Bundesrat das Online-Werbeverbot der SRG in der Verordnung fest. Der Gesetzesentwurf sieht neu vor, das Online-Werbeverbot der SRG im Gesetz zu verankern. Erachten Sie ein solches Verbot auf Gesetzesstufe als richtig?

Ja ☒ Nein ☐

Bemerkungen:

Die Festlegung im Gesetz beschränkt zwar die Flexibilität bei der medienpolitischen Ausgestaltung der Rahmenbedingungen, die Regelung auf Gesetzesstufe erscheint aber vor dem Hintergrund der Forderung nach weitestgehender Unabhängigkeit der Medien sinnvoll, da dadurch die Hürden für staatliche Einwirkungen entschieden höher sind als bei einer Regelung auf Verordnungsstufe.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle darauf, dass der grosse Umfang des Leistungsauftrags der SRG im Widerspruch zu den Einnahmemöglichkeiten im Werbebereich steht. Je eingeschränkter die Werbemöglicheiten der SRG ausgestaltet werden, desto schlanker sollte ihr Leistungsauftrag ausfallen.

5. Der Gesetzesentwurf sieht vor, dass der Bundesrat die SRG verpflichten kann, einen Teil ihrer Mittel für Koproduktionen mit privaten schweizerischen Medienanbieterinnen im Bereich Sport und Unterhaltung zu verwenden (Artikel 39). Begrüssen Sie diesen Vorschlag?

Ja ☒ Nein ☐

Bemerkungen:

Grundsätzlich hinterfragen wir die starke Stellung der SRG und fordern eine konsequentere Ausrichtung auf den eigentlichen Service Public Auftrag. Die SRG soll schwerpunktmässig einen Informationsauftrag erfüllen und Aufgaben, die genauso gut durch private Dritte angeboten werden können, nicht oder nur zurückhaltend wahrnehmen. Wird der SRG jedoch, wie im Gesetzesentwurf vorgesehen, ein umfassender Leistungsauftrag auferlegt, ist sie nicht nur im Bereich Sport und Unterhaltung, sondern auch im Bereich Information zwingend zur Kooperation mit den privaten schweizerischen Medienanbieterinnen zu verpflichten.

6. Der Gesetzesentwurf sieht mehrere indirekte Medienfördermassnahmen vor (Artikel 71-74). Begrüssen Sie solche grundsätzlich?

Ja ☒ Nein ☐

Bemerkungen:

Die indirekte Medienförderung ist im Kanton ein zentrales Anliegen. Die vorgesehenen Fördertatbestände entsprechen weitgehend den Fördertatbeständen, die auch auf einer kantonalen Ebene in Frage kämen. Die genaue Ausgestaltung der Fördertatbestände ist indessen vertieft zu prüfen und auf die Bedürfnisse der Medienanbieter abzustimmen. Problematisch erscheint insbesondere

die Abgrenzung der elektronischen von den übrigen Medien. Sodann ist die Wirkung und die Finanzierung zu klären.

Aus Sicht des Bundes und der Kantone sollte die Förderung der Medienvielfalt und der Erhalt eines qualitativ guten Journalismus im Vordergrund stehen. Hierbei handelt es sich um ein Anliegen aller Behördenstufen, das gemeinsam angegangen werden sollte. Wie bereits im Rahmen der Vernehmlassung zur Anpassung der Radio- und Fernsehverordnung angesprochen, wäre eine nationale Konferenz zu dieser Thematik zu begrüssen.

7. Eine indirekte Medienfördermassnahme betrifft die Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden. Der Gesetzesentwurf sieht vor, Aus- und Weiterbildungsinstitutionen zu unterstützen (Artikel 71). Erachten Sie diese Massnahme als sinnvoll?

Ja ☒ Nein ☐

Bemerkungen:

Die Aus- und Weiterbildung von Medienschaffenden ist eine Grundvoraussetzung für einen qualitativ guten Journalismus. Die Förderung von entsprechenden Bildungsangeboten ist daher zu unterstützen. Damit die beruflichen Perspektiven erhalten bleiben, sind jedoch weitergehende Fördermassnahmen erforderlich, um die Rahmenbedingungen für entsprechende Medienangebote günstig zu beeinflussen.

8. Der Gesetzesentwurf sieht als weitere indirekte Medienfördermassnahmen vor, dass Selbstregulierungsorganisationen und Nachrichtenagenturen unterstützt werden können (Art. 72 f.). Stimmen Sie dieser Massnahme zu?

Ja ☒ Nein ☐

Bemerkungen:

Die Unterstützung von Nachrichtenagenturen wie die SDA ist in dem Masse notwendig, als die Aufbereitung der gesellschaftlich und für die demokratische Meinungsbildung erforderliche Information nicht mehr durch die unter Wettbewerbsbedingungen tätigen Redaktionen erfolgt. Namentlich die Kantone sind darauf angewiesen, dass Ihre Informationen bedarfsgerecht verbreitet werden. Mit der zunehmenden Medienkonzentration ist dies vermehrt in Frage gestellt.

Auch die Unterstützung von Selbstregulierungsorganisationen wie etwa des Presserates ist zu begrüssen, weil sie dem Erhalt und der Stärkung der journalistischen Qualität deint.

9. Der Gesetzesentwurf sieht die Unterstützung von Nachrichtenagenturen vor (siehe Frage 8). Würden Sie es begrüssen, wenn anstelle einer Nachrichtenagentur die SRG ein Mandat für Agenturleistungen erhalten würde?

Ja ☐ Nein ☒

Bemerkungen:

10. Der Gesetzesentwurf sieht als weitere indirekte Medienfördermassnahme vor, dass innovative digitale Infrastrukturen, die der publizistischen Qualität und Vielfalt dienen, unterstützt werden können (Artikel 74). Stimmen Sie dieser Massnahme zu?

Ja ☒ Nein ☐

Falls ja: was wären aus Ihrer Sicht die Anforderungen an förderungswürdige Projekte?

Bemerkungen:

Die Fördermassnahme müsste wettbewerbsneutral ausgestaltet werden.

Zudem muss die Zugänglichkeit für alle (auch für Menschen mit Behinderung) bei förderungswürdigen Projekten im Bereich der digitalen Infrastruktur eingefordert und sichergestellt werden. Der Fokus bei der Zugänglichkeit zu Informationen ist zu eng auf Menschen mit Sinnesbehinderung gelegt. Künftig sollen auch Informationen für Menschen mit kognitiver Beeinträchtigung in Leichter Sprache aufbereitet werden können, um für Menschen mit anderen Behinderungsarten den im Art. 11 BGeM festgelegten «Zugang zu Ereignissen von erheblicher gesellschaftlicher Bedeutung» sicherzustellen und einen Beitrag zur kommunikativen Integration zu leisten.

11. Gibt es neben den erwähnten noch weitere Förderungsmassnahmen zu Gunsten elektronischer Medien, die Sie als notwendig und sinnvoll erachten?

Ja ☒ Nein ☐

Falls ja: welche?

Bemerkungen:

Nutzungsforschung:
Zur Stärkung des Medienplatzes Schweiz sollte eine modernisierte, abgabenfinanzierte Nutzungsforschung (analog zur heutigen Mediapulse) geschaffen werden. Die Kriterien für deren Unterstützung sind an das digitale Umfeld anzupassen. Es soll beispielsweise nicht mehr nur die vektorenabhängige, sondern neu gerade auch die konvergente Nutzungsforschung unterstützt werden. Die Ausschüttung soll zweckgebunden an eine Branchenlösung über alle Veranstalter mit einer Konzession oder einem Leistungsauftrag erfolgen. Dadurch können die ausländischen Veranstalter

mit Werbefenstern nicht mehr von der subventionierten Messung profitieren, was zum Vorteil des Medienplatzes Schweiz wäre.

Werbefenster:
Die heutige Ungleichbehandlung zwischen ausländischen Werbefenstern und Schweizer Veranstaltern sollte beseitigt werden. Mit der Einführung eines prozentuellen Förderbeitrags durch die Werbefenster an das Schweizer Filmschaffen könnten gleichlange Spiesse geschaffen werden. Dabei müssten die ausländischen Programme mit einem ausschliesslich oder überwiegend an das Schweizer Publikum gerichteten Werbefenster denselben Beitrag an die Schweizer Filmförderung leisten wie die inländischen Programme, d.h., mindestens vier Prozent der Bruttoeinnahmen.

Replay-TV:
Die rechtlichen Bedingungen für die attraktiven Replay-Dienste sind heute so ausgestaltet, dass die Weiterverbreiter ihre Gewinne damit optimieren können, während bei den Fernsehveranstaltern die Werbeeinnahmen wegbrechen. Niemand will auf Replay-TV verzichten, aber die Fernsehveranstalter sollen eine faire Entschädigung für die zeitversetzte Nutzung ihrer teuer produzierten Programme durch die Weiterverbreiter erhalten.