

Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen, Überprüfung von Erhebung und Inkasso

Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats
KVF-N vom 17. Februar 2009 (09.3012)

Januar 2010

Zusammenfassung

Mit diesem Bericht erfüllt der Bundesrat den Auftrag, den ihm das Parlament mit dem Postulat der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrats (KVF-N) vom 17.2.2009 erteilt hat.

Thematisiert werden zwei Fragestellungen: Zunächst geht es um die Frage, inwiefern Alternativen denkbar und praktikabel sind, um den heute über die Empfangsgebühren bereitgestellten Betrag für die Finanzierung des Service public im Radio- und Fernsehbereich bereit zu stellen. Ferner wird geprüft, wie der Aufwand für allfällige Erhebungs- und Inkassomassnahmen möglichst tief gehalten werden kann.

Ausgehend vom heutigen System der Empfangsgebühr und mit Blick auf ausländische Beispiele zeigt der Bericht verschiedene alternative Modelle auf. Näher geprüft und bewertet werden vier Systeme, welche im Rahmen der geltenden Verfassung realisiert werden können und Gewähr für einen kontinuierlichen und konstanten Gesamtertrags bieten:

1. Finanzierung aus dem Bundeshaushalt bzw. aus dem Ertrag der direkten Bundessteuer
2. Abgabe pro Kopf und Betrieb, mit der direkten Bundessteuer erhoben
3. Allgemeine Abgabe pro Haushalt und pro Betrieb, unabhängig von Empfangsgeräten
4. Allgemeine Abgabe pro Haushalt und Betrieb mit Abmeldemöglichkeit, abhängig von Empfangsgeräten

Geprüft und verglichen wurden die vier Finanzierungssysteme insbesondere unter den Aspekten der Kosten für Erhebung und Einziehung der Abgabe, der Belastung für Personen und Betriebe sowie die Eignung hinsichtlich multifunktionaler Empfangsgeräte. Das Ergebnis der Evaluation zeigt, dass die beiden mit der direkten Bundessteuer verbundenen Modelle (1+2) um ein Vielfaches teurer zu stehen kommen als die beiden anderen und auch das heutige System. In diesen beiden allgemeinen Abgabesystemen (3+4) wird ferner ein durchschnittlicher Haushalt geringer belastet als in den beiden an die Bundessteuer geknüpften Modellen. Am nächsten beim heutigen System ist das Modell Nr. 4 mit der Konsequenz, dass die heutigen Probleme mit der Gebührenerhebung bei multifunktionalen Geräten (wie Computer oder Mobiltelefonen) fortbestehen. Demgegenüber wird in den drei anderen Systemalternativen die problematische Anknüpfung der Abgabepflicht an die Verfügbarkeit eines Empfangsgeräts aufgegeben.

Empfohlen wird die Variante 3. Auf diese Weise können die angesichts der technologischen Entwicklung nicht mehr zu bewältigenden Abgrenzungsprobleme und die damit verbundenen Kontrollen vermieden werden. Die mit der Variante 3 einhergehende Ausdehnung der Gebührenpflicht auf alle Haushalte und Betriebe – die Befreiung in sozialen Härtefällen bleibt weiterhin vorbehalten – können angesichts der heutigen Funktion der Gebührenfinanzierung in Kauf genommen werden. Die formal zwar noch als Nutzungsentgelt konzipierte Gebühr hat in der Realität schon lange ihren Bezug zur effektiven Nutzung der finanzierten Programme verloren und dient heute der Finanzierung einer demokratisch legitimierten und in der Verfassung vorgesehenen öffentlichen Aufgabe. Es geht um die Finanzierung eines Rundfunksystems, das für das Funktionieren einer direkten Demokratie unverzichtbare Leistungen erbringt. Von diesen Leistungen für die Demokratie profitieren letztlich alle und nicht nur diejenigen, die Radio- und Fernsehprogramme konsumieren.

Soweit sich dies vom grundlegenden Systementscheid trennen lässt, wurden im Bericht ausserdem alternative Möglichkeiten für die Durchführung des Inkasso untersucht. Dabei zeigt sich, dass die auf den ersten Blick günstigen Voraussetzungen, welche bestehende Unternehmen namentlich in Grundversorgungs-Bereichen (Elektrizität, Telekommunikation, Versicherungen) mitbringen, die Nachteile nicht zu kompensieren vermögen, welche durch die grosse Zahl an Akteuren und die damit verbundene Dezentralisierung verursacht werden. Im Bestreben, eine möglichst effiziente und kostengünstige Besorgung des Inkassos zu erreichen, erscheint daher eine zentrale Lösung, die im Rahmen eines öffentlichen Vergabeverfahrens definiert wird, am zweckmässigsten.

Inhalt

1	Ausgangslage	1
2	Die Empfangsgebühren als Hauptfinanzierungsquelle des schweizerischen Radio- und Fernsehsystems	1
3	Das heutige System der Empfangsgebühr in Kürze	2
4	Die Problematik des Empfangsgeräts als Anknüpfungspunkt	3
5	Gebührensyste me im Ausland	3
5.1	Empfangsgebühr bei Verfügbarkeit von Empfangsgeräten	4
5.2	Geräte-unabhängige Abgabe	4
5.3	Staatliche Subventionierung.....	4
6	Alternative Abgabe-Systeme	5
6.1	Grundsätzliches.....	5
6.2	Verworfen e Abgabesysteme	7
6.2.1	Finanzierung aus dem Bundeshaushalt über eine erhöhte Mehrwertsteuer	7
6.2.2	Geräte-Abgabe	7
6.2.3	Nutzungsabhängige Abgabe (Pay per view)	7
7	Näher geprüfte alternative Finanzierungs-Systeme	7
7.1	System 1: Finanzierung aus dem Bundeshaushalt bzw. Ertrag der direkten Bundessteuer	8
7.1.1	Vorteile des Systems 1	9
7.1.2	Nachteile des Systems 1	9
7.2	System 2: Abgabe pro Kopf und Betrieb, mit direkter Bundessteuer erhoben	10
7.2.1	Vorteile des Systems 2.....	10
7.2.2	Nachteile des Systems 2	10
7.3	System 3: Allgemeine Abgabe pro Haushalt und Betrieb	12
7.3.1	Vorteile des Systems 3.....	12
7.3.2	Nachteile des Systems 3	13
7.4	System 4: Allgemeine Abgabe pro Haushalt und Betrieb, mit Abmelde-Möglichkeit.....	14
7.4.1	Vorteile des Systems 4.....	14
7.4.2	Nachteile des Systems 4	15
7.5	Die vier alternativen Finanzierungssysteme im Überblick (vereinfacht)	16
7.6	Bewertung der vier alternativen Finanzierungs-Systeme	17
7.6.1	Bewertungskriterien	17
7.6.2	Die Bewertung im Überblick	18
7.6.3	Fazit der Bewertung	18
7.7	Inkasso der Abgabe (in den Systemen 3 und 4).....	19
7.7.1	Öffentliche Vergabe des Inkasso-Auftrags.....	19
7.7.2	Zuweisung des Inkasso-Auftrags	19
7.7.3	Zusammenfassung Inkasso.....	23
7.8	Gemeinsame Aspekte	23
7.8.1	Befreiung von der Abgabepflicht	23
7.8.2	Abgabepflicht von Betrieben.....	24
7.8.3	Verfassungsmässigkeit der geprüften Systeme	25
7.9	Finanzieller Vergleich	28

7.9.1	Kosten für Erhebung und Inkasso	28
7.9.2	Belastung der Abgabepflichtigen.....	29
8	Vereinfachungs- und Sparpotenzial im bestehenden System	31
9	Schlussfolgerungen und Empfehlungen.....	32
10	Weiteres Vorgehen.....	33

Anhangsverzeichnis

Anhang 1:	Das heutige System der Empfangsgebühr.....	34
Anhang 2:	Beispiele von Finanzierungssystemen im Ausland	44

1 Ausgangslage

Am 8. September 2009 überwies der Nationalrat ein Postulat seiner Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen mit dem folgenden Wortlaut:

Der Bundesrat wird aufgefordert, dem Parlament bis Ende 2009 in einem Bericht über die Frage der Gebührenpflicht im Zusammenhang mit dem technischen Wandel im Gerätebereich und über das heutige Inkasso-System der Radio- und Fernsehgebühren über die Billag AG darzustellen sowie Alternativen dazu zu beschreiben.

Dabei ist darzulegen, welche Gesetzesanpassungen für welche Alternative nötig wären, welche finanziellen Folgen die Vorschläge für die Medienunternehmen hätten und welche Lösungen für jene Bewohnerinnen und Bewohner getroffen werden müssten, die nicht gebührenpflichtig sind.¹

Bereits am 22. April 2009 hatte sich der Bundesrat bereit erklärt, das Postulat anzunehmen. Mit dem vorliegenden Bericht kommt er dem Auftrag des Parlaments nach.

Auslöser des Vorstosses, dies macht sein Text deutlich, war primär der technische Wandel im Gerätebereich. Konkret gemeint ist damit die Tatsache, dass das „betriebsbereite Empfangsgerät“ als Anknüpfungspunkt der heutigen Empfangsgebühr immer weniger tauglich ist. Die technische Entwicklung führt dazu, dass sich immer mehr Geräte für Mehrfachverwendungen eignen und nicht mehr exklusiv für den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen konzipiert sind. Die Suche nach alternativen Finanzierungssystemen richtet sich deshalb in erster Linie auf Modelle, bei denen die problematische Anknüpfung an ein Empfangsgerät entfällt.

Der Verweis im Postulats-Text auf das heutige Inkasso-System über die Billag AG legt ausserdem nahe, dass ein neues System zur Finanzierung des Service public im Rundfunk einen kleineren Aufwand und damit eine geringere finanzielle Belastung für die Gebührenzahlenden als heute mit sich bringen sollte.

Die folgende Untersuchung erfolgt unter der Prämisse der Ertragsneutralität, d.h. das System soll den gleichen Ertrag generieren wie heute und nicht zu einer „kalten Ertragserhöhung“ bzw. „kalten Ertragssenkung“ führen. Ob der Ertrag erhöht oder gesenkt werden soll, ist ein (medien)politischer Entscheid, der durch die zuständige Behörde (heute Bundesrat) im dazu vorgesehenen Verfahren entschieden werden muss. Diese Frage soll die Systemdiskussion nicht belasten. Die Systemwahl kann aber Auswirkungen haben auf die Belastung der Einzelnen. Steigt die Zahl der Gebührenpflichtigen, nimmt die Höhe der einzelnen Abgabe ab und umgekehrt. Jedes der nachfolgend erörterten alternativen Finanzierungssysteme lässt es zu, den Gesamtertrag nach unten oder nach oben zu variieren.

In den vorliegenden Bericht sind auch die Erkenntnisse aus zahlreichen Kontakten mit potenziell von einer alternativen Lösung betroffenen Akteuren eingeflossen. Intensive Diskussionen wurden namentlich mit der Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren, der Schweizerischen Steuerkonferenz (Gremium der kantonalen Steuerverwalter) sowie der Billag bzw. der Swisscom geführt.

2 Die Empfangsgebühren als Hauptfinanzierungsquelle des schweizerischen Radio- und Fernsehsystems

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 effektiv nutzten. Ein erster Bruch mit diesem System entstand durch die technische Möglichkeit, in der Schweiz auch ausländische Programme zu empfangen. Faktisch hatte das zur Folge, dass nun – der Betrieb eines Geräts vorausgesetzt – auch diejenigen bezahlen mussten, die überhaupt keine SRG-Programme nutzten.

Im Jahre 1984 wurde der Radio- und Fernsehartikel in die Verfassung aufgenommen. Der von einer deutlichen Mehrheit der Stimmberechtigten und allen Kantonen angenommene Verfassungsartikel (heute Art. 93) beauftragt den Bund, ein Radio- und Fernsehsystem zu etablieren, das zur Bildung, zur

¹ Postulat der KVF-N vom 17.2.2009 „Überprüfung der Gebührenpflicht und des Inkasso“ (09.3012); AB N 2009 1366

Meinungsbildung, zur kulturellen Entfaltung und zur Unterhaltung beiträgt. Hinter der Schaffung der Verfassungsbestimmung stand in erster Linie 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 letztlich allen direkt oder indirekt zugute kommen soll, d.h. auch denjenigen, die selten oder überhaupt keine Fernsehprogramme konsumieren.

Heute sind die Empfangsgebühren die Hauptfinanzierungsquelle für Radio und Fernsehen in der Schweiz. Der dem Rundfunksystem zufließende Ertrag aus den Empfangsgebühren war im Jahre 2008 fast doppelt so hoch wie die Nettoerträge aus Radio- und Fernsehwerbung. Die mehrsprachige Schweiz verfügt über ausserordentlich kleine Märkte. Dies hat zunächst zur Folge, dass das kommerzielle Potential für die Finanzierung von Programmen relativ klein ist und bedeutet darüber hinaus, dass die Zahl der Gebührenzahler und -zahlerinnen gering ausfällt. Vor diesem Hintergrund ist es besonders wichtig, dass die Schweiz über ein gut funktionierendes Gebührensystem verfügt, das in der Lage ist, die Finanzierung der öffentlichen Aufgabe in allen Landesteilen zu gewährleisten. Dabei spielt auch der Finanzausgleich zwischen den einzelnen Sprachregionen eine grosse Rolle: Von 100 Gebührenfranken, die in der Deutschschweiz bezahlt werden, gehen über 30 ins Tessin bzw. in die Romandie. Könnten die Tessiner und Tessinerinnen nicht auf diese Solidaritätsleistungen vertrauen, müssten Tessiner Haushalte jährlich etwa 2'500 Franken Gebühren bezahlen, d.h. gut das Fünffache des heutigen Betrages.

Die Darlegungen zeigen, dass sich die Gebühr im Verlaufe der Zeit faktisch von einem Entgelt der Einzelnen für individuell in Anspruch genommene Leistungen zur Finanzierung einer öffentlichen Aufgabe gewandelt hat, deren Erfüllung im Interesse der Allgemeinheit ist und auch denjenigen zugute kommt, die keine Radio- und Fernsehprogramme konsumieren.

3 Das heutige System der Empfangsgebühr in Kürze²

Das heutige System der Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen hat sich in den vergangenen über 70 Jahren sukzessive entwickelt. Dabei diente die für den Betrieb von Radio- und später Fernseh-Empfangsgeräten erhobene Gebühr von Anfang an - seit der Erteilung der ersten Konzession an die heutige SRG SSR im Jahr 1931 – der Finanzierung des schweizerischen Rundfunks.

Seit 1998 ist für den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen nicht mehr eine Bewilligung erforderlich, sondern die selbständige vorgängige Anmeldung von privaten Personen und Betrieben. Der Anknüpfungspunkt der Gebührenpflicht blieb das Empfangsgerät. Jeder Haushalt und jeder Gewerbebetrieb, der ein zum Empfang von Radio- oder Fernsehprogrammen geeignetes Gerät zum Betrieb bereithält oder betreibt, unterliegt der Meldepflicht und damit auch der Gebührenpflicht. Unabhängig von der Zahl der Empfangsgeräte ist die Empfangsgebühr pro Haushalt und pro Betrieb nur ein Mal geschuldet.

Bestimmte Kategorien von Personen und Institutionen sind von der Meldepflicht oder von der Gebührenpflicht befreit. Sich nicht anmelden und damit auch keine Gebühr bezahlen müssen zum Beispiel stark pflegebedürftige Menschen in Heimen, Kurzzeit-Aufenthalter oder diplomatische Vertretungen. Meldepflichtig, aber auf Gesuch hin von der Gebühr befreit sind Personen, die jährliche Ergänzungsleistungen von AHV oder IV erhalten.

Die Höhe der Empfangsgebühr wird vom Bundesrat periodisch neu festgelegt, es bestehen unterschiedliche Tarife für den Radio- und für den Fernsehempfang sowie für Haushalte und Betriebe. Derzeit beträgt die jährliche Gebühr für Radio und Fernsehempfang pro Haushalt 462 Franken, pro Betrieb (je nach Kategorie) zwischen 612 und 1'407 Franken.³ Ende 2008 waren knapp 3 Millionen Schweizer Haushalte und rund 73'000 Betriebe in der Schweiz gemeldet, was im Jahr 2008 zu Gebühreneinnahmen in der Höhe von rund 1,276 Milliarden Franken geführt hat. Dieser Ertrag dient in erster Linie der Finanzierung von Programmen der SRG, ferner erhalten bestimmte lokale und regionale Programmveranstalter gesamthaft je 4 Prozent des Ertrags der Radio- und der Fernseh-Empfangsgebühren und schliesslich wird auch der im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung anfallende Aufwand gedeckt.

² Eine ausführliche Beschreibung des heutigen Gebührensystems findet sich im Anhang 1

³ Beträge inkl. Mehrwertsteuer; Einzelheiten s. Anhang 1

Anmelde- und Inkassostelle ist die Billag AG, welche diesen Auftrag in einem öffentlichen Beschaffungsverfahren erhalten hat. Billag hat rund 300 angestellte und freie Mitarbeitende, pro Jahr versendet die Firma rund 12 Mio. Rechnungen und 1 Mio. Mahnungen, ausserdem beantwortet sie ca. 700'000 Telefonanrufe und 700'000 Schreiben und registriert 500'000 Adressänderungen. Der Vertrag des Bundes mit der Billag dauert bis Ende 2014.⁴ Die finanzielle und rechtliche Aufsicht über die Tätigkeit von Billag liegt beim BAKOM, welches auch Beschwerden gegen Verfügungen der Billag behandelt und Verstösse gegen die Meldepflicht verfolgt. Die Entschädigung der Billag betrug im Jahr 2008 insgesamt 53,6 Mio. Franken⁵, zusätzlich erhielt das BAKOM für seinen Aufwand im Zusammenhang mit den Empfangsgebühren 4 Mio. Franken.

4 Die Problematik des Empfangsgeräts als Anknüpfungspunkt

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.

Zunehmend stellt allerdings der technologische Wandel bei den Empfangsgeräten diese Voraussetzung 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 Verbreitungswegen transportiert werden, die früher klare Trennung in Rundfunk-Verbreitungsnetze und Fernmelde netze verschwindet, und es kommt zur Verschmelzung von Rundfunk- und Fernmeldebereich. 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, wie früher ein Radio, ein Fernsehgerät oder ein Telefon. Praktisch alle neuen Geräte sind heute multifunktional, d.h. vielseitig verwendbar (z.B. Radiowecker, GPS-Geräte mit Radioempfang, Walkman 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. Seit kurzem sind zudem Fernsehgeräte erhältlich, 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) sind hier kaum mehr zu trennen. So ist es heute mit privat oder beruflich genutzten Computern mit Internetanschluss ohne Probleme 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 Konsumenten schwierig zu vermitteln sind und zu Rechtsunsicherheit führt. Diese Verunsicherung drückt sich auch darin aus, dass ein grosser Teil der telefonischen und schriftlichen Anfragen an die Billag AG die Gebührenpflicht bei multifunktionalen Geräten betrifft und dadurch den Systemaufwand erhöht.

5 Gebührensysteme im Ausland

Ein Vergleich verschiedener Länder zeigt, dass in Europa und den betrachteten weiteren Staaten grundsätzlich drei verschiedene Systeme für die öffentliche Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Gebrauch sind. Wie in der Schweiz sind auch andernorts Schwierigkeiten mit den heute angewendeten Systemen entstanden, was auch in anderen Ländern Revisionsdiskussionen hat entstehen lassen.

⁴ Zur Auftragsvergabe ab 2015 siehe Ziff. 10

⁵ Die Entschädigung der Billag AG ist nicht identisch mit deren tatsächlichem Aufwand; siehe dazu Anhang Ziff. A1.3.5

5.1 Empfangsgebühr bei Verfügbarkeit von Empfangsgeräten

Die meisten europäischen Staaten kennen grundsätzlich dasselbe Finanzierungssystem wie die Schweiz: Haushalte und Betriebe entrichten eine Gebühr für den Empfang von Fernseh- und/oder Radioprogrammen, sofern mindestens ein Empfangsgerät vorhanden ist. Dieses Abgabemodell besteht unter anderem in Deutschland, Frankreich, Italien, Österreich, Grossbritannien, Schweden, Norwegen, Finnland, Dänemark und Tschechien.

Die Ausgestaltung dieses Basissystems ist indessen unterschiedlich. So ist der Radioempfang nicht überall gebührenpflichtig, ausserdem wird der „Haushalt“ unterschiedlich definiert (z.B. bezüglich Empfang im Auto oder ausser Haus). Einzelne Länder kennen wie die Schweiz explizite Regelungen für die Gebührenpflicht bei multifunktionalen Geräten (z.B. Grossbritannien, Dänemark). Fast alle der betrachteten Länder mit dem vorherrschenden Abgabesystem kennen das Prinzip der Anmeldung des Programmempfangs durch den Haushalt bzw. den Betrieb. Ausnahmen sind Frankreich und Rumänien, wo das Abmeldeprinzip („Opting out“) herrscht (vgl. dazu Anhang Ziff. A2.1). Das bedeutet, dass grundsätzlich alle Haushalte bzw. Betriebe die Abgabe entrichten müssen, befreit wird nur wer ausdrücklich bestätigt, dass kein Empfangsgerät zur Verfügung steht. Einigermassen homogen erscheinen im Vergleich die Gründe für eine Befreiung von der Gebühr, befreit sind meist Personen mit geringem Einkommen, Pflegebedürftige, Behinderte sowie Botschaften und vielfach Behörden und Schulen. Sehr unterschiedlich ist dagegen die Bestimmung der Gebührenhöhe geregelt, diese Kompetenz kann je nach Land dem Parlament, der Regierung, einem Ministerium oder einer unabhängigen Instanz zukommen oder direkt durch ein Gesetz festgelegt sein.

Das Inkasso der Gebühr wird mehrheitlich durch den (einzigen) begünstigten Programmveranstalter bzw. dessen Tochterfirma besorgt, in einzelnen Fällen ist dies die Aufgabe einer gemeinsamen Firma mehrerer Veranstalter (Deutschland), eines Elektrizitätsunternehmens (Rumänien), der Post (Tschechien) oder der Steuerbehörden (Frankreich). Erwähnenswert ist der Spezialfall im französischsprachigen Teil Belgiens, wo zwar eine Empfangsgebühr erhoben wird, ihr Ertrag jedoch ohne Zweckbindung in die Staatskasse fliesst (während die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch staatliche Subvention erfolgt).

5.2 Geräte-unabhängige Abgabe

Grundsätzlich anders geregelt ist die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Griechenland und (teilweise) in Portugal, wo eine Abgabe zu Gunsten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks von allen Bezüglern von elektrischer Energie – Privathaushalten wie Betrieben – erhoben wird, unabhängig von der Verfügbarkeit von Empfangsgeräten.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass in Finnland die Einführung einer allgemeinen, geräte-unabhängigen Medienabgabe per Anfang 2012 vorgesehen ist (vgl. dazu Anhang Ziff. A2.2) und dass in Deutschland Bestrebungen zu einer Umstellung auf eine geräteunabhängige Haushalts- und Betriebsstätten-Abgabe im Gang sind. Entsprechende Diskussionen führten die Ministerpräsidenten der deutschen Bundesländer im Oktober 2009. Die Debatte steht in Deutschland allerdings noch am Anfang und es wurden noch keine (Vor-) Entscheidungen für einen Systemwechsel (oder aber für ein Festhalten an der bisherigen Gebühr in modifizierter Form) gefasst.

5.3 Staatliche Subventionierung

Ein weiteres Finanzierungsmodell besteht mit der staatlichen Subventionierung von öffentlich-rechtlichen Programmveranstaltern in den Niederlanden, in Spanien, Portugal (teilweise), im französischsprachigen Teil Belgiens und in Neuseeland.

Je nach Ausgestaltung besteht bei dieser Finanzierungsart eine erhebliche Gefahr von staatlicher Einflussnahme auf die begünstigten Programmveranstalter bzw. deren Programme. Es bedarf bei diesem System daher besonderer rechtlicher und organisatorischer Vorkehrungen, um einen allfälligen staatlichen Einfluss auf die Programme auszuschliessen (vgl. dazu Anhang Ziff. A2.3).

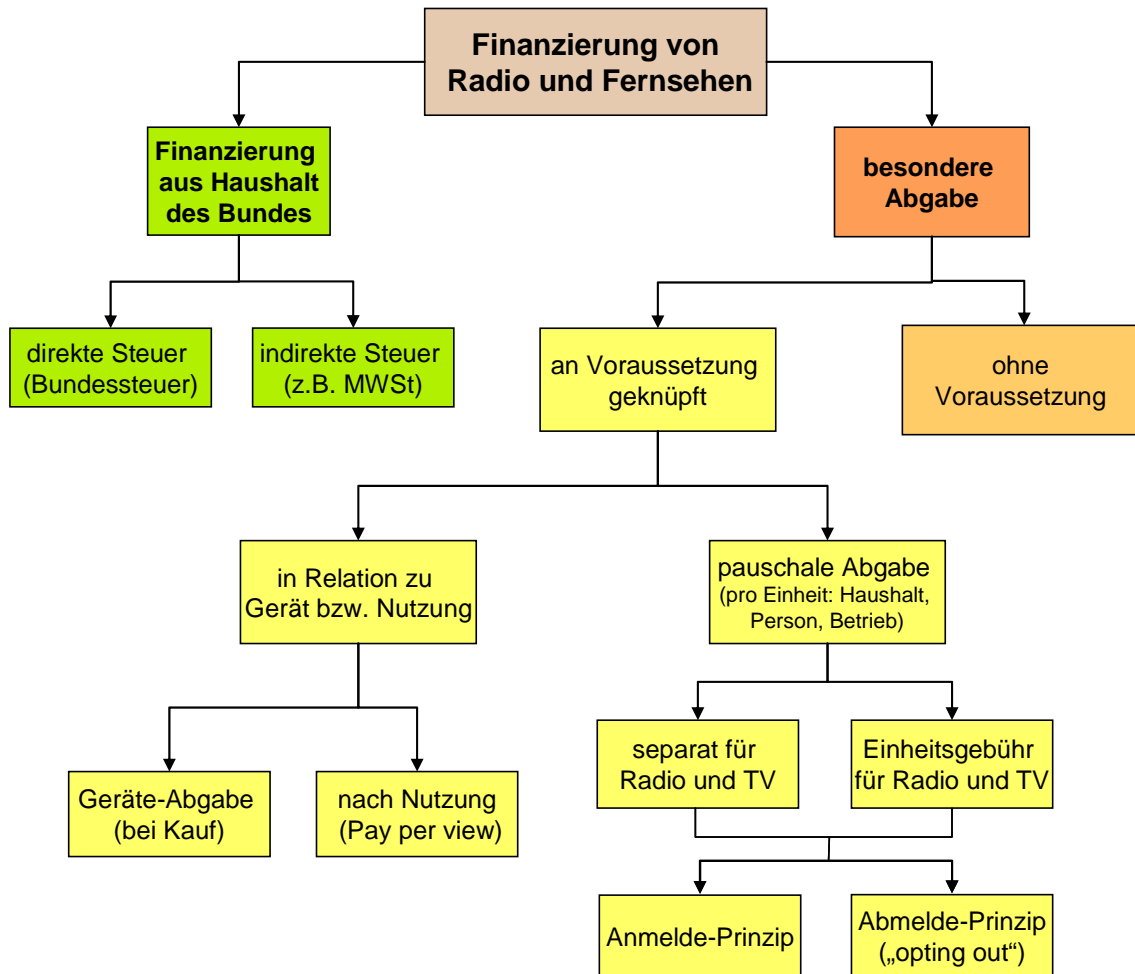
6 Alternative Abgabe-Systeme

6.1 Grundsätzliches

In diesem Bericht geht es letztlich um die Finanzierung des Service public im Rundfunk. Dieses Ziel wird heute über eine Empfangsgebühr realisiert, d.h. über ein System, das einen engen Konnex zur Nutzung von Programmen bzw. zum Betrieb von Empfangsgeräten aufweist. In die umfassende Betrachtung dieses Berichts sollen aber auch Finanzierungsmodelle einbezogen werden, die nicht am Programmempfang durch den Gebührenpflichtigen anknüpfen.

Theoretisch gibt es eine Vielzahl von Möglichkeiten für die Finanzierung des Service public. Werden die denkbaren Finanzierungsmodelle systematisiert, ist zunächst danach zu unterscheiden, ob wie heute eine besondere Gebühr – bzw. allgemeiner gesprochen: Abgabe – für Rundfunkzwecke erhoben wird oder nicht. Ohne spezielle Abgabe ist eine Finanzierung in erster Linie aus dem Bundeshaushalt bzw. finanziert durch direkte oder indirekte Steuern denkbar (z.B. direkte Bundessteuer bzw. Mehrwertsteuer). Modelle, die eine spezielle Rundfunkabgabe vorsehen, können danach unterschieden werden, ob diese an die Nutzung von Programmen bzw. den Betrieb eines Empfangsgeräts geknüpft ist oder nicht. Die Grafik auf der folgenden Seite zeigt die Systemvarianten im Überblick. Bei Finanzierungssystemen, welche die Verfügbarkeit eines Empfangsgeräts voraussetzen, ist zu unterscheiden zwischen Abgaben, mit welchen eine definierte Einheit (natürliche Person oder Haushalt sowie Betrieb) den Programmempfang pauschal abgilt, und jenen Abgaben, welche einen unmittelbaren quantitativen Bezug zu Empfangsgeräten oder zur Programmnutzung haben. In letztere Kategorie gehören die Abgabe beim Kauf eines Empfangsgeräts⁶ sowie die nutzungsabhängige Abgabe (Pay per view). Bei der pauschalen Abgabe sind verschiedene Varianten möglich (Unterscheidung nach Radio- und Fernsehempfang, Anmelde- vs. Abmelde-Prinzip, Abstufung der Abgabe bei Betrieben nach Empfangszweck). Eine Abgabe schliesslich, die nicht an die Nutzung oder an ein Gerät anknüpft, wird stets als Pauschale erhoben, pro Person oder Haushalt bzw. pro Betrieb. Die meisten Finanzierungssysteme lassen sich unterschiedlich ausgestalten, nach Gründen für eine Befreiung von der Abgabe bzw. für deren Abstufung (z.B. Alter, Wirtschaftskraft, Pflegebedürftigkeit, Behörden, diplomatische Vertretungen). Die heutige Empfangsgebühr in der Schweiz ist in dieser Systematik eine pauschale Abgabe bei Haushalten und Betrieben, welche die Geräteverfügbarkeit voraussetzt und nach dem Anmeldeprinzip funktioniert.

⁶ Die Geräteabgabe ist gleichzeitig auch eine indirekte Steuer



Systematische Übersicht möglicher Systeme zur Finanzierung des Service public im Rundfunk

Nicht alle theoretisch möglichen Abgabesysteme eignen sich für die Anwendung, namentlich muss vor der Einführung eines neuen Systems die historisch gewachsene Ausgangslage in der Schweiz angemessen berücksichtigt werden. Im Rahmen dieses Berichts werden insbesondere zwei grundlegende Anforderungen an ein allfälliges neues Finanzierungssystem gestellt:

- Das System muss ohne Verfassungsrevision umsetzbar sein.

Die zu wählende Lösung muss mit der bestehenden Bundesverfassung vereinbar sein bzw. sie muss ohne Verfassungsrevision umsetzbar sein. Eine Lösung, welche die Änderung der Verfassung voraussetzt, wäre angesichts der langen Dauer des Rechtsetzungsprozesses, inklusive des obligatorischen Referendums, nicht innert sachdienlicher Frist zu realisieren. Dieser Nachteil wiegt umso schwerer, als der bestehende Verfassungsrahmen zweckmässige Alternativen zum heutigen Gebührensystem zulässt – wie der Bericht im Folgenden zeigen wird.

- Kontinuität und Konstanz des Ertrags:

Das Modell muss in der Lage sein, grundsätzlich denselben Betrag wie bisher zu generieren. Es muss ferner den von der zuständigen Behörde festgesetzten Gebührenertrag mit einer gewissen Kontinuität und Verlässlichkeit zur Verfügung stellen, um den Service public im Rundfunkbereich nachhaltig zu sichern.

6.2 Verworfenne Abgabesysteme

Weil sie eine oder beide der soeben erwähnten grundlegenden Anforderungen offensichtlich nicht erfüllen, werden die folgenden Alternativen zum heutigen System in diesem Bericht nicht in Betracht gezogen:

6.2.1 Finanzierung aus dem Bundeshaushalt über eine erhöhte Mehrwertsteuer

Die Erhöhung des Mehrwertsteuersatzes (um ca. 0,5 %) würde eine entsprechende Änderung der Verfassung erfordern mit all den unter Ziff. 6.1 geschilderten Nachteilen. 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 SRG-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.

6.2.2 Geräte-Abgabe

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 - verteuern⁷, wodurch Kunden zu Händlern im Ausland ausweichen würden.

6.2.3 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, Radio über Handy, mobiler TV-Konsum über 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.

7 Näher geprüfte alternative Finanzierungs-Systeme

Aufgrund der oben dargelegten Vorgaben werden vier alternative Finanzierungssysteme vertieft geprüft. Alle vier Systeme gewährleisten die grundlegenden Anforderungen, d.h. sie sind ohne Verfassungsrevision umsetzbar und gewährleisten Kontinuität und Konstanz des Ertrags.⁸

- System 1: Rundfunkfinanzierung aus dem Bundeshaushalt verbunden mit einer Finanzierung über die direkte Bundessteuer. (vgl. unten Ziff. 7.1).

⁷ Der Schweizer Markt für Radio-, Audio-, Fernseh- und Videogeräte sowie für Computer beträgt jährlich ca. 2,68 Mrd. Franken (Quellen: Bundesamt für Statistik, Haushaltbudgeterhebung 2007 und Anzahl Privathaushalte 2007)

⁸ Bezüglich des Systems 1 (Finanzierung aus dem Bundeshaushalt bzw. aus dem Ertrag der direkten Bundessteuer) muss allerdings eine Einschränkung bezüglich der Verfassungsmässigkeit gemacht werden. Zum einen wäre eine Belastung von Betrieben in diesem System ohne Verfassungsänderung nicht möglich (Begründung siehe unter Ziff. 7.1), zum anderen ist fraglich, ob dieses System derart ausgestaltet werden kann, dass es dem Verfassungsgrundsatz der Staatsunabhängigkeit von Programmveranstaltern genügt (vgl. dazu Ziff. 7.1 und 7.8.3)

- System 2: Abgabe pro Person und pro Betrieb, mit direkter Bundessteuer erhoben. Zusammen mit der direkten Bundessteuer wird durch die Kantone je Steuerbelastetem ein bestimmter, absoluter Betrag erhoben und eingezogen (vgl. unten Ziff. 7.2).
- System 3: Abgabe pro Haushalt und pro Betrieb, unabhängig von der Verfügbarkeit eines betriebsbereiten Radio- oder Fernsehgerätes (vgl. unten Ziff. 7.3). Für das Inkasso bestehen verschiedene Möglichkeiten (vgl. unten Ziff. 7.7).
- System 4: Abgabe pro Haushalt und pro Betrieb, mit Abmeldemöglichkeit: Wer nicht über ein betriebsbereites Radio- oder Fernsehgerät verfügt, wird nach seiner Abmeldung bei der Inkassostelle von der Abgabe befreit. Das heutige Gebührensystem wird also beibehalten, doch ersetzt das Abmeldeprinzip die bisherige Meldepflicht (vgl. unten Ziff. 7.4 und 7.7).

Die vier Systeme werden im Folgenden vorgestellt, erläutert und hinsichtlich verschiedener Kriterien bewertet.

7.1 System 1: Finanzierung aus dem Bundeshaushalt bzw. Ertrag der direkten Bundessteuer

Aus dem Bundeshaushalt wird jährlich ein bestimmter Betrag für Rundfunkzwecke verwendet. Finanziert wird der Mehrbedarf über eine Erhöhung der direkten Bundessteuer. Abgabepflichtig ist jede steuerpflichtige natürliche Person.⁹ Da vollumfänglich in das bestehende System der direkten Bundessteuer integriert, lägen die Erhebung und das Inkasso vollständig in der Kompetenz der Kantone.

Durch die Tatsache, dass gegenwärtig knapp 30 Prozent der veranlagten natürlichen Personen mangels genügenden Einkommens keine direkte Bundessteuer zahlen,¹⁰ würde sich die Last der Finanzierung auf rund 70 Prozent der Personen konzentrieren. Unter den Steuerzahlenden würden wegen der starken Progression jene mit einem höheren Einkommen überproportional belastet.¹¹

Die in Form einer juristischen Person organisierten Betriebe¹² können in diesem System (ohne Verfassungsänderung) nicht für die Rundfunkfinanzierung herangezogen werden. Dies deswegen, weil für Kapitalgesellschaften und Genossenschaften – von welchen 99 Prozent des Steuerertrags der juristischen Personen stammt – bereits heute der Höchststeuersatz von 8,5 Prozent gemäss Bundesverfassung angewandt wird.¹³ Eine Erhöhung ohne Verfassungsänderung wäre somit ausgeschlossen.

Als Abgeltung für ihren Aufwand erhalten die Kantone – von der Bundesverfassung garantiert – pauschal 17 Prozent des Ertrags der direkten Bundessteuer.¹⁴ Da somit lediglich 83 Prozent des Ertrags in die Bundeskasse fliessen, müsste die direkte Bundessteuer einen Mehrertrag von rund 1,45 Mrd. Franken erzielen, um die für Rundfunkzwecke benötigten 1,2 Mrd. Franken¹⁵ zu erhalten. Dies entspräche einer Erhöhung der direkten Bundessteuer um insgesamt ca. 8 Prozent. Würde die Steuer nur für die natürlichen Personen erhöht werden, müsste sie für diese sogar um 16 Prozent angehoben werden.¹⁶

⁹ Verheiratete Personen werden systembedingt gemeinsam veranlagt

¹⁰ Angaben berechnet aufgrund Statistik direkte Bundessteuer, Steuerperioden 2005 und frühere, der Eidgenössischen Steuerverwaltung (<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/index.html?lang=de>). Die Steuerbelastung bei der direkten Bundessteuer ist abhängig vom Einkommen (natürliche Personen) bzw. vom Gewinn (juristische Personen).

¹¹ Im Gegensatz dazu würden allerdings Personen mit sehr hohem Einkommen faktisch gar nichts zur Rundfunkfinanzierung beitragen: Ab einem steuerbaren Einkommen von (aktuell) 712'500 Franken (bzw. 843'800 Franken für Ehepaare) ist heute der von der Bundesverfassung (Art. 128 Abs. 1 Bst. a) festgelegte Höchststeuersatz von 11,5 % erreicht, so dass – bei einem gleich bleibendem steuerlichen Einkommen – die direkte Bundessteuer für solche Personen nicht mehr erhöht werden kann.

¹² Es gibt auch Betriebe, die nicht als juristische Person organisiert sind (vgl. dazu Anhang Ziff. A1.2.1.3)

¹³ Art. 128 Abs. 1 Bst. b BV sowie Art. 68 des Bundesgesetzes über die direkte Bundessteuer vom 14.12.1990 (DBG/SR 642.11)

¹⁴ Bundesverfassung, Artikel 128 Absatz 4

¹⁵ Heutiger Ertrag abzüglich Entschädigung Billag AG, spezifischem Aufwand BAKOM und Mehrwertsteuer (zur MWSt vgl. Fussnote 29)

¹⁶ Der dem Bund zugeflossene Ertrag der direkten Bundessteuer betrug im Jahr 2008 rund 17,5 Mrd. Franken, davon wurden 9,1 Mrd. Franken von den natürlichen Personen aufgebracht (Quelle: Eidg. Steuerverwaltung, Die Fiskaleinnahmen des Bundes 2008, Bern 2009)

Soweit sie von den Bestimmungen der direkten Bundessteuer abweichen, könnten die bisherigen Befreiungsgründe in diesem System nicht mehr angewandt werden.

Wie der gesamte Ertrag der direkten Bundessteuer erschiene der für Radio und Fernsehen vorgesehene Teilbetrag im Staatshaushalt und unterläge deshalb der Budgetkompetenz des Parlaments.

Für die Umsetzung dieses Systems müssten das RTVG und das Bundessteuergesetz (DBG)¹⁷ geändert werden.

7.1.1 Vorteile des Systems 1

Die Finanzierung aus dem Ertrag der direkten Bundessteuer ist das einzige der hier erörterten Systeme, das vollständig in ein bestehendes Erhebungs- und Inkassosystem integriert wird und deshalb bei der Erhebung und beim Inkasso praktisch keinen zusätzlichen Aufwand verursacht. Gegenüber dem heutigen System ist (wie bei den Systemen 2 und 3) die Unabhängigkeit von der Geräte-Verfügbarkeit hervorzuheben, was wesentlich zum geringeren Erhebungsaufwand beiträgt. Im Unterschied zu allen anderen betrachteten Systemen verteilt sich die Abgabelast weitgehend nach Wirtschaftskraft (bzw. Steuerkraft), der einkommensschwächste Teil der Bevölkerung ist von der Abgabe befreit.

7.1.2 Nachteile des Systems 1

Trotz des faktisch geringsten Aufwands aller alternativen Modelle 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 (17 Prozent des Ertrags, gegenüber heute 4,5 Prozent¹⁸). Wie das System 2 belastet dieses System einen weitaus geringeren Kreis von Haushalten bzw. natürlichen Personen als die anderen betrachteten Systeme, inkl. das heutige. Nachteilig ist in diesem System, dass die juristischen Personen nicht belastet werden können. Soll in diesem System derselbe Gesamtertrag generiert werden wie heute, müssen die natürlichen Personen den – allerdings vergleichsweise bescheidenen – bisherigen Beitrag der Betriebe von rund 29 Mio. Franken jährlich kompensieren. Gleichzeitig stellt sich mit der Verschonung der juristischen Personen die Frage der rechtsgleichen Behandlung, einerseits zwischen den verschiedenen Kategorien von Betrieben, andererseits zwischen juristischen und natürlichen Personen (vgl. dazu Ziff. 7.8.2).

Das System 1 erlaubt im Gegensatz zu allen anderen betrachteten Systemen keine spezifischen Befreiungen, wie sie heute angewandt werden.

Da die direkte Bundessteuer in einzelnen Kantonen nur einmal jährlich eingefordert wird, müsste eine Lösung gefunden werden, um drohende Liquiditätsengpässe der abgabefinanzierten Veranstalter, namentlich der SRG, zu verhindern.¹⁹

Im Unterschied zum Ertrag aus der Abgabe in den drei anderen alternativen Systemen erscheint der Ertrag aus der direkten Bundessteuer in der Staatsrechnung des Bundes. Dies hätte verschiedene nachteilige Folgen. Zunächst würden dadurch Bundesbudget und Staatsquote auf einen Schlag um rund 1,45 Mrd. Franken erhöht. Aus verfassungsrechtlicher Sicht wäre schliesslich kritisch zu beurteilen, dass über das Budget jeweils indirekt auf die Programme der SRG Einfluss genommen werden könnte. Dies erscheint im Lichte der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen als problematisch.²⁰

¹⁷ Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die direkte Bundessteuer (SR 642.11)

¹⁸ Entschädigungen an Billag und BAKOM im Jahr 2008, gemessen am gesamten Gebührenertrag (inkl. MWSt) im selben Jahr

¹⁹ Heute erhalten die Gebührenpflichtigen vier Mal pro Jahr eine Rechnung, wodurch ein stetiger Geldfluss an die Programmveranstalter gewährleistet ist. Der SRG werden von der Billag täglich Gebühren überwiesen, den übrigen Veranstaltern vom BAKOM vier Mal pro Jahr. Als Ersatzlösung im System 1 denkbar wäre, dass der Bund die regelmässigen Zahlungen an die SRG übernehmen würde.

²⁰ Möglicherweise könnte eine Zweckbindung des für Rundfunkzwecke vorgesehenen Teils des Ertrags die problematische Einflussnahme weitgehend verhindern. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass der Ertrag der direkten Bundessteuer heute frei von jeder Zweckbindung ist.

7.2 System 2: 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.²¹ Da nur jene Personen und Betriebe die Abgabe bezahlen müssten, welche im betreffenden Jahr auch die direkte Bundessteuer bezahlen, wären bei den natürlichen Personen rund 70 Prozent und bei den Betrieben rund 45 Prozent abgabepflichtig.²² Ob jemand über ein Radio- oder Fernsehempfangsgerät verfügt, spielt in diesem System keine Rolle.

Durch die Anlehnung an das Steuersystem würden einkommensschwache Personen und Betriebe ohne Gewinn automatisch von der Rundfunkgebühr befreit. Es ist anzunehmen, dass die meisten der heute aus sozialpolitischen Gründen von der Empfangsgebühr befreiten Personen (BezügerInnen von Ergänzungsleitungen, schwer Pflegebedürftige) ein geringes Einkommen aufweisen und deshalb wohl auch im System 2 von der Abgabe befreit wären. Sollen darüber hinaus weitere, spezifische Befreiungsgründe in dieses System eingebaut werden, wäre dies mit einem erheblichen Mehraufwand verbunden (s. weiter unten Ziff. 7.2.2).²³

Erhebung und Inkasso lägen wie beim System 1 vollständig bei den Kantonen. Anders als beim System 1 ist die Höhe der Abgeltung der Kantone für die Erhebung und das Inkasso der Abgabe hier nicht von der Verfassung festgelegt.

Für die Umsetzung dieses Systems müssten neben dem RTVG auch das Steuerrecht in allen 26 Kantonen und in zahlreichen Gemeinden angepasst werden.

7.2.1 Vorteile des Systems 2

Die Erhebung und das Inkasso der Abgabe erfolgen im Rahmen der direkten Bundessteuer und müssen daher nicht eigens eingerichtet werden. Gegenüber dem heutigen System von Vorteil ist die Unabhängigkeit von der Geräte-Verfügbarkeit, was den Erhebungsaufwand verringert. Dieses System brächte gegenüber heute eine geringere Abgabebelastung für Einzelpersonen-Haushalte.²⁴

7.2.2 Nachteile des Systems 2

Obwohl die Geräte-Verfügbarkeit in diesem System keine Voraussetzung für die Abgabepflicht ist, lastet die Abgabe (wie im System 1) auf einem erheblich kleineren Kreis von Personen als im heutigen System. Haushalte mit mehreren erwachsenen Personen würden gegenüber heute mehr Abgaben bezahlen als heute. Eine Abstufung nach Nutzungsart bei Betrieben wäre hingegen nicht mehr möglich. Bei den Betrieben könnte überdies nur noch beschränkt wie bisher eine Abgabe pro Geschäftsstelle erhoben werden: Die direkte Bundessteuer knüpft zwar an den „Betriebsstätten“ einer juristi-

²¹ Da bei der direkten Bundessteuer verheiratete Personen gemeinsam veranlagt werden, würde die Abgabe bei Verheirateten zwei Mal erhoben.

²² Theoretisch könnte die Abgabe bei allen veranlagten (bzw. steuerpflichtigen) natürlichen und juristischen Personen erhoben werden, also auch bei jenen, welche keine direkte Bundessteuer bezahlen. Diese Systemvariante wird hier aus verschiedenen Gründen nicht in Betracht gezogen: Einerseits würde dies von den steuerbefreiten Personen faktisch als Ausdehnung der Steuerpflicht wahrgenommen, auf der anderen Seite würde es den Steuerbehörden in den Kantonen einen zusätzlichen erheblichen Mehraufwand bescheren (da diesen Personen nur für den Zweck der Abgabe Rechnung gestellt werden müsste). Steuerverwalter von mehreren Kantonen, die in dieser Sache kontaktiert worden sind, äusserten die Ansicht, dass eine Beibehaltung der heutigen Befreiungstatbestände einen derartigen Zusatzaufwand verursache, dass das System 2 sogar noch teurer werde als die Abgeltung der Kantone im System 1. Vor diesem Hintergrund ist nicht einsichtig, welche Vorteile diese Systemvariante gegenüber dem System 3 hätte.

²³ Anknüpfend an den mit der Steuererklärung ohnehin erhobenen Angaben könnte z.B. von der Abgabe befreit werden, wer einen bestimmten Mindestbetrag an erhaltenen Ergänzungsleistungen ausweist, oder die Abgabe könnte erst ab einem bestimmten Steuerbetrag erhoben werden.

²⁴ Um einen gegenüber heute unverändertem Gesamtertrag zu erzielen, würde die Abgabe pro Kopf geringer ausfallen als heute pro Haushalt (auch wenn nur 70 % der natürlichen Personen die Abgabe bezahlen müssten, vgl. Ziff. 7.9.2)

schen Person an, doch alle Filialen oder Geschäftsstellen in einer Gemeinde zählen insgesamt nur als eine Betriebsstätte.²⁵

Der wesentliche Nachteil dieses Modells ist der grosse zusätzliche Aufwand für Erhebung und Inkasso der Abgabe. Dies, obwohl der Mehraufwand durch die Anlehnung an die Prozesse der direkten Bundessteuer auf den ersten Blick eigentlich gering ausfallen müsste. Anders als beim System 1, wo die Rundfunkfinanzierung nicht über eine neue Abgabe, sondern über den Bundeshaushalt erfolgt, und deshalb bei Erhebung und Inkasso keinen Zusatzaufwand mit sich bringt, verursacht die Angliederung einer separaten Abgabe an das Steuersystem 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. Da es jedem Kanton überlassen bleibt, wie er die Erhebung der direkten Bundessteuer organisiert, gibt es heute ähnlich viele administrative Lösungen wie Kantone.

Teilweise übernimmt der Kanton selbst Aufgaben, teilweise delegiert er sie an die Gemeinden, teilweise gibt es sogar Mischformen. Im Kanton Zürich zum Beispiel nimmt der Kanton ca. 30 Prozent der Veranlagungen vor, die Gemeinden ca. 70 Prozent. Im Kanton Bern wird die Veranlagung zentral vom Kanton vorgenommen. Im Tessin werden alle Aufgaben von den Gemeinden erledigt. Einige Kantone verfügen über ein zentrales Register der Steuerpflichtigen, in anderen führen die einzelnen Gemeinden separate Register. In jedem Kanton aber wird die Veranlagung getrennt vom Inkasso durchgeführt, während eine solche Trennung bei der Rundfunkabgabe nicht notwendig ist. Parallel zu dieser organisatorischen Vielfalt entstand auch eine informatikmässige Vielfalt. Nicht nur von Kanton zu Kanton, sondern vielfach auch innerhalb eines Kantons sind unterschiedliche Informatiksysteme in Gebrauch.²⁶

Durch diese stark föderalistische und uneinheitliche Organisation bei der Erhebung der direkten Bundessteuer wäre der Aufwand für die Umstellung auf das System 2 sehr gross. Neben der Anpassung der Abläufe in den betroffenen Kantons- und Gemeindebehörden müssten auch sämtliche Informatiksysteme angepasst werden. Wie erwähnt müsste ausserdem in allen 26 Kantonen und vielen Gemeinden die Rechtsordnung angepasst werden. Aufgrund dieser Voraussetzungen ist klar, dass diese Umstellung nicht in kurzer Zeit zu schaffen wäre.

Werden im System 2 spezifische Möglichkeiten für eine Befreiung von der Abgabe vorgesehen, so wächst der Mehraufwand der zuständigen Stellen zusätzlich an. Jeder für eine Abgabebefreiung relevante Sachverhalt – z.B. die bezogenen Ergänzungsleistungen oder die Höhe der Steuerbelastung – müsste spezifisch überprüft werden. Noch höher wäre der zusätzliche Aufwand der Steuerbehörden, wenn allein zum Zwecke der Befreiung von der Abgabe eigens neue Sachverhalte erhoben würden (z.B. wie heute der Grad der Pflegebedürftigkeit). Führen die Angaben in den Steuererklärungen zu einer Befreiung von der Abgabe, müssen diese Angaben verifiziert werden. Die dafür nötige Sachkenntnis müsste in jeder betroffenen kantonalen oder kommunalen Behörde aufgebaut werden. Hinzu käme der Aufwand für die Erhebung dieser Sachverhalte bei Personen, welche keine Steuererklärung abliefern.²⁷ Hinzuweisen ist ausserdem auf die Gefahr ungleicher Behandlung von Steuerpflichtigen, wenn jeder Kanton und viele Gemeinden eine eigene, möglicherweise unterschiedliche Praxis zu diesen Befreiungstatbeständen entwickeln.

Selbst wenn keine Möglichkeit für eine Befreiung von der Abgabe vorgesehen würde, entstünde ein Mehraufwand bei der Durchführung.²⁸ Da sich durch die Abgabe der von einem Steuerpflichtigen geschuldete Rechnungsbetrag erhöhen würde, stiege die Wahrscheinlichkeit von Einsprachen und Beschwerden. Steigen würde vermutlich auch die Zahl der Gesuche um Steuererlass von finanziell schwachen Steuerpflichtigen, was aufwändige Einzelfall-Abklärungen nach sich ziehen würde. Die mit

²⁵ Konkret bedeutet dies zum Beispiel, dass alle Filialen der Crédit Suisse in der Stadt Zürich zusammen nur eine Rundfunkabgabe bezahlen müssten, genau gleich also wie ein privates Kiosk in Zürich.

²⁶ Im Kanton Zürich z.B. werden fünf unterschiedliche IT-Systeme betrieben. Der Kanton Zürich besitzt kein zentrales Register, massgebend sind die Register der Gemeinden.

²⁷ Dies trifft auf ca. 5-7 Prozent der Steuerpflichtigen zu

²⁸ Noch wesentlich grösser würde der Zusatzaufwand ausfallen, wenn die Rundfunkabgabe auch bei jenen Personen erhoben würde, welche keine direkte Bundessteuer leisten müssen. Diese Variante wird hier jedoch nicht in Betracht gezogen (vgl. dazu Fussnote 22).

dem Inkasso befassten kantonalen und kommunalen Stellen müssten neu mit der Mehrwertsteuer abrechnen, da die Rundfunkabgabe anders als die direkte Bundessteuer der Mehrwertsteuer untersteht.²⁹ Ausserdem müsste für verschiedene spezielle Kategorien von Steuerpflichtigen ein besonderes Verfahren hinsichtlich der Rundfunkabgabe angewandt werden. So für die Grenzgänger, für die quellenbesteuerten Personen oder für ausländische und im Ausland wohnende Personen mit Grundbesitz in der Schweiz. Um weiteren Mehraufwand und Doppelspurigkeiten zu vermeiden, müssten verschiedene Detailregelungen der direkten Bundessteuer für die Rundfunkabgabe übernommen werden, zum Beispiel der Rechtsweg bei Beschwerden³⁰, die Verzugszinsen-Regelung oder die bestehenden Sicherungsmassnahmen³¹ zum Erhalt der geschuldeten Steuern. Übernommen werden müsste auch die Usanz in gewissen Kantonen, dass die Rechnung für die direkte Bundessteuer - und damit die Rechnung für die Rundfunkabgabe – erst verschickt wird, wenn die Veranlagung rechtskräftig ist. Fraglich ist schliesslich, ob die kommunalen Fürsorgeämter neben den Steuerschulden auch die Rundfunkabgabe von einkommensschwachen Personen begleichen würden.

Die bei der Ausarbeitung dieses Berichts geführten Diskussionen mit kantonalen Stellen - unter anderem mit den Steuerverantwortlichen aus mehreren Kantonen - haben gezeigt, dass die kantonalen Fachleute diesem Modell äusserst skeptisch gegenüber stehen und einen erheblichen Mehraufwand befürchten. Die Meinungsäusserungen lassen vermuten, dass die Entschädigung der Kantone je nach Ausgestaltung dieses Systems dieselbe Höhe erreichen könnte wie im System 1 (d.h. bis zu 17 Prozent des Ertrags der Abgabe).

Die negative Bewertung dieses System schliesst nicht Mischlösungen aus, bei denen allenfalls auf gewisse Elemente dieser Variante zurückgegriffen werden könnte. So wäre beispielsweise denkbar, dass auch bei einem zentralen Inkasso allenfalls Adressdatensätze der kantonalen Steuerbehörde nützlich sein könnten (siehe dazu unten Ziff. 7.7.3).

7.3 System 3: Allgemeine Abgabe pro Haushalt und Betrieb

Unabhängig von der Verfügbarkeit eines betriebsbereiten Radio- oder Fernsehgerätes entrichtet jeder Haushalt und jeder Betrieb eine Abgabe. Dadurch würde sich der Kreis der abgabepflichtigen Haushalte gegenüber heute nicht wesentlich erweitern, da Radio- und Fernsehgeräte bereits heute in fast allen Haushalten betrieben werden.³² Bedeutend wäre die Veränderung gegenüber heute hingegen bei den Betrieben.³³ Entfallen würde in diesem System die heute notwendige Abgrenzung im Fall von multifunktionalen Geräten.

Während das Inkasso bei den Systemen 1 und 2 zwingend durch die Kantone geschehen muss, bestehen für das System 3 mehrere Möglichkeiten. Dafür in Betracht kommen sowohl eine spezifische Inkassofirma wie heute Billag als auch andere Akteure. Die Inkasso-Möglichkeiten werden weiter unten im Abschnitt 7.7 näher beleuchtet.

Die Umsetzung dieses Systems setzt eine Änderung des RTVG voraus.

7.3.1 Vorteile des Systems 3

Anders als in den Systemen 1 und 2 wird hier die bisherige Definition der Abgabepflichtigen – Haushalte und Betriebe – im Grundsatz beibehalten. Fallen gelassen würde dagegen der Anknüpfungspunkt des Empfangsgeräts. Der Inkassoaufwand ist in diesem System geringer als bei der heutigen Empfangsgebühr und dem System 4, da der Aufwand für Ermittlung und Kontrolle der Empfangsgerä-

²⁹ Dieser Bericht geht von der Annahme aus, dass die vorgestellten Systeme 2,3 und 4 gleich wie die heutige Empfangsgebühr der Mehrwertsteuer unterliegen. Dies wird indessen noch eingehender zu prüfen sein, insbesondere dahingehend, inwiefern in diesen Systemen ein Austausch von Leistung und Gegenleistung fortbesteht, welcher Voraussetzung für die Unterstellung unter die MWSt ist.

³⁰ Bei Beschwerden wäre somit in erster Instanz die kantonale Steuerrekurskommission zuständig (nicht eine Bundesstelle wie heute das BAKOM). Deren Entscheid könnte an das Bundesgericht weitergezogen werden.

³¹ Arrest, Sicherstellung

³² Nach Schätzungen von Billag verfügen heute 97 Prozent aller (Privat- und Kollektiv-) Haushalte über ein Radiogerät und 93 Prozent der Haushalte über ein Fernsehgerät (Angaben aus 4. Quartalsreporting 2008 Billag)

³³ Heute verfügen gemäss Billag nur 58 Prozent der Betriebe über ein Radio- und 26 Prozent der Betriebe über ein Fernsehgerät (4. Quartalsreporting 2008 Billag).

te-Verfügbarkeit in Haushalten und Betrieben wegfällt. Damit ist das System 3 auch erheblich günstiger als die Systeme 1 und 2. Durch den Systemwechsel könnte ferner das Problem der Schwarzhörerin-
nen bzw. Schwarzseher entschärft werden, das bei der geltenden Lösung wegen der Meldepflicht und der Geräteabhängigkeit der Abgabe heute nur mit grossem Aufwand und relativ hoher Dunkelziffer und künftig kaum mehr bewältigt werden kann. Da die Zahl der Abgabebzahlenden steigen würde, könnte die Abgabe je Haushalt und je Betrieb gegenüber heute leicht gesenkt werden, um denselben Gesamtertrag zu erreichen. Die heutigen spezifischen Befreiungen bei den natürlichen Personen könnten (wie im System 4) unverändert weitergeführt werden.³⁴

7.3.2 Nachteile des Systems 3

Die auf sämtliche Haushalte und Betriebe ausgedehnte Abgabepflicht führt dazu, dass neu Haushalte und Betriebe abgabepflichtig würden, die bis heute keine Empfangsgebühr zu bezahlen hatten. Dies könnte vorab in der Übergangsphase Widerstände bei Haushalten und Betrieben ohne Radio- und Fernsehgerät auslösen. Der Unterschied fiele vor allem bei den Betrieben ins Gewicht, wo heute der gebührenzahlende Anteil relativ gering ist. Allerdings deutet vieles darauf hin, dass in diesem Bereich die aktuelle Erfassung unvollständig ist und wesentlich mehr Betriebe Radio oder Fernsehen nutzen als Gebühren entrichten. Der Widerstand gegen die Ausdehnung der Gebührenpflicht könnte sich in einer schwachen Zahlungsbereitschaft äussern, was den Aufwand für Mahnungen und Beteiligungen sowie für die Behandlung von Beschwerden gegenüber heute überproportional steigern würde.

Nachteilig am Systems 3 ist schliesslich der Umstand, dass die erst vor relativ kurzer Zeit eingeführte Abstufung der Empfangsgebühr nach gewerblicher und kommerzieller Nutzung bei Betrieben in diesem geräteunabhängigen System höchstens pauschalisiert und mit zusätzlichem Aufwand weitergeführt werden könnte, nämlich durch besondere Tarife für ganze Wirtschaftsbranchen (z.B. Hotels).³⁵

Von diesen Nachteilen mag auf den ersten Blick insbesondere die Konsequenz als ungerechtfertigt erscheinen, dass in diesem System auch eine Abgabe bezahlen muss, wer ganz bewusst auf den Konsum von Radio- und Fernsehprogrammen verzichtet. Bei genauerer Betrachtung wird aber dieser Nachteil entkräftet und die Argumente für eine Ausdehnung der Gebührenpflicht auf alle Haushalte bzw. Betriebsstätten überwiegen:

- Mit den Gebühren wird heute die Erfüllung einer verfassungsrechtlich anerkannten öffentlichen Aufgabe finanziert (siehe dazu Ziff. 2). Es geht namentlich um den Beitrag, den Radio und Fernsehen in der heutigen Gesellschaft für die Demokratie erbringen. Die öffentliche Diskussion, die für die direkte Demokratie unverzichtbar ist, findet zu einem wesentlichen Teil in den Radio- und Fernsehprogrammen statt. Ohne Radio und Fernsehen ist die schweizerische Ausprägung der Demokratie kaum mehr denkbar. Bedeutende Leistungen für die ganze Gesellschaft erbringen öffentlich-rechtlich finanzierte Radio- und Fernsehprogramme ausserdem bei der Vermittlung von Kultur, beim Brückenschlag zwischen den Landesteilen oder bei der Information im lokalen Raum (Gebührensplitting). Von diesen Leistungen für Demokratie, Kultur und Integration profitieren letztlich alle und nicht nur diejenigen, die Radio- und Fernsehprogramme konsumieren. Deshalb gibt es gute Gründe, dass alle zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe beitragen. Damit verbundene soziale Härtefälle wären durch die Fortführung der heutigen Befreiungspraxis zu vermeiden (siehe dazu Ziff. 7.8.1).
- Heute ist davon auszugehen, dass die Zahl der Haushalte, die Radio und Fernsehen konsumieren ohne Gebühren zu entrichten (Schwarzseher, Schwarzhörerin-
nen), grösser ist als die Zahl der Haushalte ohne Empfangsgeräte. Der für die Finanzierung der öffentlichen Aufgabe notwendige Betrag wird heute auf weniger Haushalte aufgeteilt als dies aus rechtlicher Sicht vorgesehen

³⁴ Es ist darauf hinzuweisen, dass jede Befreiung von der Abgabe nicht nur deren Ertrag vermindert, sondern auch einen zusätzlichen Aufwand für die Überprüfung der Befreiungsgründe verursacht. Ausserdem ist in diesem Zusammenhang zu erwähnen, dass die in den Systemen 1 und 2 durch das Steuersystem bewirkte automatische Befreiung von einkommensschwachen Personen hier nicht wirkt und somit a priori sämtliche Haushalte und Betriebe abgabepflichtig sind.

³⁵ Die unveränderte Weiterführung der heutigen Abstufung wäre systemwidrig. Um die Einstufung eines Betriebs in eine der vier gewerblichen bzw. kommerziellen Tarifkategorien vornehmen zu können, müsste eigens eine Erhebung der Geräteverfügbarkeit bei allen Betrieben vorgenommen werden. Abgesehen vom unverhältnismässigen Aufwand hierfür würden sich dadurch die heutigen Probleme mit den multifunktionalen Geräten weiterhin stellen.

ist. Im Klartext bedeutet dies, dass korrekt zahlende Haushalte für die Schwarzseher und Schwarzhörerinne(n) aufkommen müssen. Da der technologische Wandel die Durchsetzung der Gebührenpflicht künftig erschweren und mit einer Zunahme der schwarz Konsumierenden einhergehen wird, wird das Ausmass dieser ungerechten Lastenverteilung zum Nachteil einer überwiegenden Mehrheit zunehmen, was zu einer wachsenden Vollzugsungerechtigkeit führt.

- Die Anknüpfung an das Empfangsgerät ist technisch überholt. Mit diesem System ist ein Erhebungs- und Kontrollaufwand verbunden, der einerseits enorme Kosten verursacht und andererseits – namentlich beim Empfang durch Computer – zu immer stärkeren Eingriffen in die Privatsphäre führt. Vor diesem Hintergrund muss angesichts der geringen Zahl von Haushalten ohne Empfangsgeräte ein gewisser Schematismus bei der Erhebung in Kauf genommen werden, wie dies auch bei anderen Abgaben der Fall ist. Dies gilt vor allem auch deshalb, weil durch den Systemwechsel die Gebührenlast für den einzelnen Haushalt merklich sinkt.

7.4 System 4: Allgemeine Abgabe pro Haushalt und Betrieb, mit Abmelde-Möglichkeit

In diesem System ist a priori jeder Haushalt und jeder Betrieb abgabepflichtig, es sei denn es wird belegt, dass keine Empfangsgeräte vorhanden sind.³⁶ Im Unterschied zu den drei zuvor vorgestellten alternativen Systemen wird hier die Geräteverfügbarkeit als Voraussetzung für die Abgabe also beibehalten. Das Abmeldeprinzip (auch „Opting out“ genannt) ersetzt jedoch den heutigen Grundsatz der Anmeldung.³⁷

Es würde angenommen, dass jeder Haushalt bzw. jeder Betrieb über ein Empfangsgerät verfügt und gebührenpflichtig ist. 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.

Neben dieser grundsätzlichen Abmeldemöglichkeit lässt dieses System die bisherigen Befreiungen von der Abgabe zu.

Für das Inkasso der Abgabe stehen dieselben Möglichkeiten zur Verfügung wie beim System 3 (vgl. Ziffer 7.7).

Die Umsetzung dieses Systems kann durch eine entsprechende Änderung des RTVG geschehen.

7.4.1 Vorteile des Systems 4

Indem in diesem System die Abgabe wie heute an die Verfügbarkeit eines Radio- oder Fernsehgeräts knüpft, brächte es von den vier alternativen Systemen die geringste Veränderung gegenüber dem heutigen Gebührensystem. Von dieser Systemänderung ist zu erwarten, dass das Potenzial der Abgabepflichtigen besser als heute ausgeschöpft wird. Gegenüber den Systemen 1 und 2 ist der Kreis der abgabepflichtigen natürlichen Personen grösser, bei den Betrieben ungefähr gleich wie das System 2.

Der Aufwand in diesem System dürfte geringer sein als heute, da einerseits die Behandlung von Abmeldeanträgen voraussichtlich weniger aufwendig wäre als die heute notwendige Akquisition von Gebührenpflichtigen und andererseits die Kontrollen bei den abgemeldeten Haushalten weniger aufwendig sein dürften als die heutigen Kontrollen von nicht gemeldeten und abgemeldeten Haushalten. Als einziges der alternativen Systeme erlaubt das System 4 weiterhin die Abstufung der Abgabe nach Nutzungsintensität bei Betrieben.

³⁶ Die Einzelheiten der Abmeldung müssten gesetzlich geregelt werden. Zu regeln sind u.a.: formale Anforderungen an die Abmeldung, behördliche Bestätigung, Fristen, Rechtsmittel, Überprüfung der Abmeldevoraussetzungen, Sanktionen bei Verstössen.

³⁷ Dieses System entspricht somit in den Grundzügen jenem, mit welchem in Frankreich die Empfangsgebühr erhoben wird (vgl. Anhang Ziff. A2.1)

7.4.2 Nachteile des Systems 4

Bei genauerer Betrachtung werden allerdings die geschilderten Vorteile relativiert. Hauptgrund ist, dass die Empfangsgeräte Anknüpfungspunkt bleiben für die Gebührenpflicht. Die geschilderten Abgrenzungsprobleme bei multifunktionalen Geräten stellen sich somit auch in diesem System. Ebenfalls nur in diesem System müssten die als unangenehm empfundenen Kontrollen der Empfangsgeräte-Situation in den Haushalten und Betrieben weiterhin vorgenommen 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.

Der Aufwand dürfte grösser sein als im System 3. Ohne genauere Abklärungen schwierig einzuschätzen ist die Problematik, welche die detaillierte Regelung der Abmeldung birgt und welche die Vorteile dieses Systems verringern könnte.

7.5 Die vier alternativen Finanzierungssysteme im Überblick (vereinfacht)

	1) Ertrag aus direkter Bundessteuer	2) Abgabe mit direkter Bundessteuer	3) Allgemeine Abgabe	4) Allgemeine Abgabe, mit Abmeldung	Heutiges System (Empfangsgebühr)
Voraussetzung Empfangsgerät	nein	nein	nein	ja ³⁸	ja
Abgabepflicht für natürl. Personen	pro steuerzahlende Person bzw. Ehepaar	pro steuerzahlende erwachsene Person ³⁹	pro Haushalt	pro Haushalt	pro Haushalt
Anteil abgabepflicht. Personen an Gesamtzahl ⁴⁰	ca. 70% ⁴¹	ca. 70% ⁴²	100%	Radio: ca. 97%/ TV: ca. 93% ⁴³	Radio: 89,0%/ TV: 89,8% ⁴⁴ (Stand 2008)
Abgabepflicht für Betriebe	keine ⁴⁵	pro steuerzahlendem Betrieb	pro Betrieb (Geschäftsstelle)	pro Betrieb (Geschäftsstelle)	pro Betrieb (Geschäftsstelle)
Anteil abgabepflicht. Betriebe an Gesamtzahl	0% ⁴⁶	ca. 45% ⁴⁷	100%	Radio: ca. 58%/ TV: ca. 26% ⁴⁸	Radio: 19,5%/ TV: 7,5% ⁴⁹ (Stand 2008)
Höhe der Abgabe pro Abgabepflichtigem	im Verhältnis zur Steuerkraft	einheitlicher Betrag je Abgabepflichtigem	einheitlicher Betrag je Abgabepflichtigem	einheitlicher Betrag je Abgabepflichtigem	einheitlicher Betrag je Abgabepflichtigem
Befreiung aus sozialpolitischen Gründen ⁵⁰	im System enthalten	im System enthalten	möglich	möglich	ja
Abstufung nach Nutzungsart bei Betrieben ⁵¹	-	möglich (aber systemfremd)	möglich (aber systemfremd)	möglich	ja
Inkasso der Abgabe	Kantone	Kantone	diverse Möglichkeiten ⁵²	diverse Möglichkeiten ⁵³	öffentliche Vergabe

³⁸ Befreiung von Abgabe nur nach erbrachtem Beweis, dass kein Radio- und/oder Fernsehgerät zur Verfügung steht

³⁹ Belastet werden Erwachsene, welche direkte Bundessteuer bezahlen. Bei Ehepaaren wird die Abgabe zwei Mal erhoben

⁴⁰ allfällige spezifische Befreiungen aus sozialpolitischen Gründen sind nicht berücksichtigt

⁴¹ Angaben berechnet aufgrund Statistik direkte Bundessteuer, Steuerperioden 2005 und frühere, der Eidgenössischen Steuerverwaltung (<http://www.estv.admin.ch/dokumentation/00075/00076/00701/index.html?lang=de>)

⁴² siehe Fussnote 41

⁴³ Angaben basierend auf der Einschätzung der Billag AG, wonach heute von allen (Privat- und Kollektiv-) Haushalten beim Radio 97% und beim TV 93% gebührenpflichtig sind (errechnet aus 4. Quartalsreporting 2008 Billag).

⁴⁴ Anteile der bei Billag gemeldeten und tatsächlich meldepflichtigen Haushalte (*inkl.* befreite EL-Bezüger), gemessen an allen (Privat- und Kollektiv-) Haushalten (errechnet aus Angaben Billag in 4. Quartalsreporting 2008). Theoretisch ist das Potenzial der Abgabepflichtigen im heutigen System gleich gross wie beim System 4, d.h. 97% beim Radio und 93% beim TV.

⁴⁵ vgl. Ziff. 7.1

⁴⁶ vgl. Ziff. 7.1

⁴⁷ siehe Fussnote 41

⁴⁸ Angaben basierend auf der Einschätzung von Billag, wonach heute von allen Betrieben deren 58% über ein Radio- und deren 26% über ein Fernseh-Empfangsgerät verfügen (4. Quartalsreporting 2008 Billag). An der Aussagekraft dieser Zahlen bestehen allerdings Zweifel, die Werte dürften in Wirklichkeit höher liegen (vgl. Ziff. 7.8.2).

⁴⁹ Anteile der tatsächlich bei Billag gemeldeten Betriebe, gemessen an allen Betrieben (errechnet aus Angaben Billag in 4. Quartalsreporting 2008). Theoretisch ist das Potenzial der Abgabepflichtigen im heutigen System gleich gross wie beim System 4, d.h. 58% beim Radio und 26% beim TV.

⁵⁰ z.B. Befreiung (wie heute) von stark pflegebedürftigen Personen, von Bezügerinnen von AHV/IV-Ergänzungsleistungen oder aus anderen Gründen, z.B. geringes Einkommen

⁵¹ z.B. Unterscheidung (wie heute) nach gewerblicher und kommerzieller Nutzung, und entsprechend differenzierter Abgabe

⁵² Vgl. Ziff. 7.7

⁵³ Vgl. Ziff. 7.7

7.6 Bewertung der vier alternativen Finanzierungs-Systeme

7.6.1 Bewertungskriterien

Die Bewertung der vier präsentierten Finanzierungs-Systeme muss den vielschichtigen und unterschiedlichen Erwartungen und Ansprüchen gerecht werden, die an eine Alternative zum heutigen Gebührensystem gestellt werden. Vor diesem Hintergrund ist eine nach verschiedenen Kriterien differenzierte Bewertung der Systeme angebracht.

- Kriterium „Anpassung an Technologiewandel“
Wird die Anpassung des Abgabesystems an den im Auftrag des Parlaments ausdrücklich erwähnten technischen Wandel bei den Empfangsgeräten zur Bewertung herangezogen, beseitigen die Systeme 1, 2 und 3 durch die Aufhebung der Geräteabhängigkeit der Abgabe gleichermassen die heutigen Abgrenzungsprobleme bei multifunktionalen Geräten. Das System 4 hingegen räumt die heutige Problematik nicht aus.⁵⁴
- Kriterium „Kosten“ (vgl. Ziff. 7.9.1):
Ein wichtiges Kriterium sind die mit einem System verbundenen Kosten, war doch das heute vielfach als teuer empfundene Gebührensystem ein wesentlicher Anlass für den vorliegenden Bericht. Vor diesem Hintergrund schlecht bewertet werden müssen die beiden mit der direkten Bundessteuer verbundenen Systeme 1 und 2, welche um ein Mehrfaches teurer sind als das heutige Gebührensystem. Die Systeme 3 und 4 hingegen dürften – bei vergleichbarer Ausgestaltung der Befreiungen und des Inkassos – weniger Aufwand und deshalb weniger Kosten verursachen als das heutige System, wobei das System 3 im Vergleich mit dem System 4 besser abschneiden dürfte.
- Kriterium „Abgabehöhe“ (vgl. Ziff. 7.9.2):
Ist eine möglichst geringe Abgabe für den einzelnen abgabepflichtigen Haushalt oder Betrieb das Kriterium, schneidet das System 3 am besten ab. Das System 4 belastet sowohl einen Haushalt als auch einen Betrieb stärker als System 3, aber immer noch weniger als das heutige System. Die Systeme 1 und 2 können nicht direkt mit den anderen Systemen verglichen werden, da die Belastung nicht pro Haushalt, sondern pro (erwachsene) Person erfolgt. Wird der Vergleich mit einem Einpersonenhaushalt angestellt, wäre die Belastung im System 2 kleiner als in allen anderen Systemen: Bereits ab zwei Personen pro Haushalt, deren Einkommenssteuer getrennt verlangt wird, übersteigt die Belastung pro Haushalt im System 2 jene in den Systemen 3 und 4 (und auch des heutigen Systems). Höher als beim System 2 ist die Belastung der zahlenden Personen beim System 1, da dort die höchsten Erhebungskosten anfallen und zusätzlich der wegfallende Ertrag der Betriebe kompensiert werden muss. Beim System 1 ist allerdings einzuschränken, dass die errechnete durchschnittliche Belastung pro Person geringe Aussagekraft hat, da sich die tatsächliche Belastung jeder Person nach der Steuerkraft richtet. Schliesslich muss auch erwähnt werden, dass Haushalte und Betriebe, die nur *entweder* ein Radiogerät *oder* ein Fernsehgerät betreiben, im geräteabhängigen System 4 am günstigsten fahren würden.
- Kriterium „Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit“
Betrachtet man die soziale Dimension der alternativen Abgabesysteme, konkret die Berücksichtigung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, erhält das System 1 die beste Wertung, da die Abgabe hier im Verhältnis zum steuerlichen Einkommen erhoben wird. Indem beim System 2 die einkommensschwachen Personen und gewinnlosen Betriebe von der Abgabe verschont sind, ist dieses System auch noch als leicht sozialer zu werten als die beiden anderen alternativen Systeme und das heutige Gebührensystem.

⁵⁴ Verändern gegenüber heute könnte sich allenfalls der Aufwand der Erhebungsstelle, abhängig davon, ob sich die Zahl der Konfliktfälle gegenüber heute verringern oder erhöhen würde. In welche Richtung sich die Veränderung auswirken würde, ist allerdings schwierig einzuschätzen.

- Kriterium „Systemkontinuität“:

Vergleicht man die vier alternativen Systeme unter dem Aspekt der Systemkontinuität, welche hier als positiv bewertet wird (Stichworte: Umsetzungsaufwand, Anpassungsprobleme, psychologisch-politische Dimension), so muss das System 4 am besten bewertet werden, welches gegenüber heute lediglich die Anmeldung durch die Abmeldung ersetzt. Die drei anderen Systeme beseitigen dagegen die heutige Anknüpfung der Abgabe an die Verfügbarkeit eines Empfangsgerätes und stellen damit einen grundlegenden Systemwechsel dar. Die Systeme 1 und 2 bringen durch die Anlehnung an die direkte Bundessteuer sogar einen doppelten Systemwechsel.

7.6.2 Die Bewertung im Überblick

<i>Bewertungskriterium</i> \ <i>System</i>	1) Ertrag aus direkter Bundessteuer	2) Abgabe mit direkter Bundessteuer	3) Allgemeine Abgabe	4) Allgemeine Abgabe, mit Abmeldung	<i>Heutiges System (Empfangsgebühr)⁵⁵</i>
Anpassung an Technologiewandel	+++	+++	+++	---	---
Geringe direkte oder indirekte Kosten des Systems	---	--	+++	++	+
Geringe Belastung pro Haushalt - mit 1 Erwachsenen / - mit 2+ Erwachsenen	(++ / --) ⁵⁷	+++ / --	++ / +++	+ / ++	- / +
Geringe Belastung pro Betrieb	(⁵⁸)	-	+++	++	+
Berücksichtigung Leistungsfähigkeit ⁵⁹	+++	++	+	+	+
System-Kontinuität	--	--	-	++	+++

Die Bewertung der Finanzierungs-Systeme im Überblick (Bewertung in 6 Stufen, von +++ = Höchstwert bis --- = Tiefstwert)

7.6.3 Fazit der Bewertung

Hauptgründe für die Ausarbeitung dieses Berichts bzw. für die Suche nach einer Alternative zum heutigen Gebührensystem waren die Anpassung an den technologischen Wandel bei den Empfangsgeräten, die Kosten des Inkassos sowie die Höhe der Gebühr pro Haushalt bzw. Betrieb. Gewichtet man diese drei Kriterien - die vier ersten Zeilen in der obenstehenden Tabelle – am stärksten, weisen die beiden an die direkte Bundesteuer gebundenen Systeme 1 und 2 erhebliche Nachteile auf, indem sie weder tiefere Kosten noch eine geringere Belastung für die meisten Haushalte bringen als das heutige Gebührensystem. Besser erscheint im Vergleich das System 4, welches jedoch den Technologiewandel bei den Empfangsgeräten nicht berücksichtigt und damit die heutige Abgrenzungsproblematik bei den multifunktionalen Geräten nicht löst. Insgesamt die beste Bewertung erhält bei den drei Hauptkri-

⁵⁵ Bewertet wird das bestehende Gebührensystem in seiner aktuellen Ausgestaltung. Würde die Ausgestaltung dieses Systems (ohne Gesetzesänderung) entsprechend modifiziert – z.B. Verzicht auf Befreiungen –, könnten in begrenztem Mass Kosten verringert werden, allerdings zum Preis einer weniger sozialen Ausgestaltung.

⁵⁶ Beim System 1 reflektieren die hohen Kosten nicht den mit dem System verbundenen zusätzlichen Aufwand (welcher bei null liegt), sondern die in der Bundesverfassung festgelegte Abgeltung der Kantone für die Steuererhebung (vgl. Ziff. 7.1).

⁵⁷ Da die Belastung individuell nach Höhe des Einkommens bestimmt wird, ist sie für jeden Steuerzahlenden unterschiedlich hoch. Ein echter Vergleich mit den anderen Systemen ist bei diesem Kriterium daher nicht möglich.

⁵⁸ Keine Wertung bezüglich Betriebe, da diese in diesem System nicht belastet werden.

⁵⁹ Bewertung unter der Annahme, dass in den Systemen 3 und 4 die heutigen Befreiungen von ergänzungsleistungsbeziehenden und von schwer pflegebedürftigen Personen weitergeführt würden.

terien das System 3, d.h. die allgemeine, nicht geräteabhängige Abgabe bei Haushalten und Betrieben.

7.7 Inkasso der Abgabe (in den Systemen 3 und 4)

In den beiden ersten der vier präsentierten alternativen Systeme ist das Inkasso der Abgabe nicht vom System selbst zu trennen, die Erhebung und die Einziehung der Abgabe obliegt den Kantonen. Hinsichtlich der Systeme 3 und 4 dagegen stehen für das Inkasso der Abgabe verschiedene Möglichkeiten offen. Grundsätzlich bestehen zwei Modelle, eine Inkassostelle zu bestimmen: Die Vergabe des Auftrags nach öffentlichem Beschaffungsrecht (öffentliche Vergabe) und die Zuweisung des Auftrags an einen oder mehrere Akteure. Das RTVG lässt es offen, auf welche Weise der Auftrag vergeben wird.⁶⁰

7.7.1 Öffentliche Vergabe des Inkasso-Auftrags

Der Inkasso-Auftrag wurde bereits zwei Mal in Anwendung des öffentlichen Beschaffungsrechts vergeben (vgl. Anhang Ziff. A1.2.5.2). Der Vorteil dieser Auftragsvergabe liegt darin, dass unter mehreren Bewerbern der geeignetste mit dem Inkasso betraut werden kann. Wobei die Eignung nicht allein am möglichst geringen vorgesehenen Aufwand gemessen wird, sondern an Anforderungen wie Fachkompetenz, Zuverlässigkeit und ausreichende Personalressourcen. Vorausgesetzt werden kann bei dieser Methode ausserdem, dass alle Bewerber hinreichend motiviert sind, den Auftrag zu erfüllen.

7.7.2 Zuweisung des Inkasso-Auftrags

Die Zuweisung des Inkasso-Auftrags an einen oder mehrere bestimmte Akteure gründet auf der Annahme, dass die verpflichteten Akteure bereits durch ihre bisherige Tätigkeit bestimmte Instrumente und/oder Fachkenntnisse besitzen, welche auch für die Erhebung und die Einziehung einer Abgabe notwendig sind. Die dadurch erzielten Synergien sollen sich, so die Annahme, in geringeren Kosten für das Inkasso und damit letztlich einer tieferen Abgabe niederschlagen. Im Vordergrund stehen dabei bestehende Beziehungen zu einem Kundenkreis, der mit dem Kreis der Abgabepflichtigen (hier: Haushalte bzw. Betriebe) möglichst deckungsgleich ist. Weitere Synergien versprechen ausserdem eine bereits bestehende Bewirtschaftung des Kundenstamms in einer Datenbank, bestehende regelmässige Korrespondenz mit den Kunden oder Rechnungstellung an diese. Die Zuweisung des Inkasso-Auftrags würde eine besondere gesetzliche Grundlage erfordern. Ausserdem müsste sie mit Zustimmung der Auftragnehmer erfolgen, die Bedingungen in einem Vertrag geregelt werden. Im Fall von Bundesbetrieben oder vom Bund beherrschten Unternehmen kann die Zuweisung per Gesetz erfolgen.

Die grössten Synergien entstehen, wenn die angestammte Geschäftstätigkeit eines Akteurs sich bereits auf das ganze Gebiet der Schweiz und auf die gesamte Bevölkerung erstrecken. Die besten Voraussetzungen brächten somit national tätige Monopol-Anbieter mit. Im Zuge der Liberalisierung fast aller Märkte in den vergangenen Jahrzehnten sind auch in der Schweiz die Akteure rar geworden, welche einen Markt alleine bearbeiten. Im vorliegenden Zusammenhang relevant ist es die Post – ein Regiebetrieb des Bundes –, welche einen Monopolbereich kennt (Zustellung von Briefen bis 50 Gramm Gewicht). In den meisten hier relevanten Märkten in der Schweiz ist dagegen eine Vielzahl von Unternehmen tätig, so im Elektrizitäts-, im Telefonie- oder im Krankenversicherungsmarkt. Würde der Inkasso-Auftrag nur einem oder mehreren grossen Unternehmen zugewiesen, könnten einerseits nicht alle abgabepflichtigen Personen erreicht werden und andererseits würde dadurch der Markt zu ungunsten der nicht beauftragten Marktteilnehmer verfälscht. In einem liberalisierten Markt müsste der Inkasso-Auftrag daher allen Marktteilnehmern gleichzeitig, also der ganzen Branche, erteilt werden.

Gegenüber der Zuweisung des Inkasso-Auftrags an eine Vielzahl von Akteuren muss allerdings ein gewichtiger Vorbehalt angebracht werden. Die bisherigen Erfahrungen mit der Billag AG und die Diskussionen mit den kantonalen Steuerverantwortlichen haben gezeigt, dass die Zentralisierung der Inkasso-Tätigkeit auf einen einzigen Akteur ein wesentliches Element eines effizienten Inkassos ist.

⁶⁰ „Der Bundesrat kann die Erhebung der Empfangsgebühren und die damit verbundenen Aufgaben einer unabhängigen Organisation übertragen.“ (Art. 69 Abs. 1 RTVG)

Effizienz setzt eine Vereinheitlichung in allen zentralen Inkasso-Tätigkeiten voraus: Verwaltung der Kundendatenbank, Informatikmittel, Auskunfts- und Anwendungspraxis, Call-Center, Öffentlichkeitsarbeit. Wie oben anhand des Abgabesystems 2 dargelegt (vgl. Ziff. 7.2), vermehrt eine dezentrale Erledigung dieser Tätigkeiten in verschiedener Hinsicht den Aufwand, verzögert die Abläufe und steigert damit deren Kosten. Insbesondere kleinere Firmen wären kaum in der Lage, sich die Ressourcen und die Fachkompetenz für diese Aufgaben anzueignen. Je mehr Akteure gleichzeitig verpflichtet werden, desto mehr Aufwand ist daher für die Herstellung und Aufrechterhaltung einer einheitlichen Praxis in allen diesen Bereichen erforderlich. Mit der Zahl der Akteure wächst auch der Aufwand für eine wirksame Aufsicht über deren administrative und finanzielle Tätigkeit. Die Zuweisung des Inkasso-Auftrags an eine ganze Branche mit zahlreichen einzelnen Akteuren bringt daher schlechtere Voraussetzungen mit als ein einziger Auftragnehmer.

Als weiterer Lösungsvorschlag wird im Folgenden auch die Zuweisung des Inkasso-Auftrags an den Bund näher beleuchtet.

Anzumerken ist im Übrigen, dass sich die nachfolgend erwähnten Akteure (mit Ausnahme des Bundes) auch im Rahmen der öffentlichen Vergabe für den Inkassoauftrag bewerben können. Im Vergleich mit den anderen Bewerbungen würde sich zeigen, ob die vermuteten Vorteile eines solchen Akteurs zu einem für die Abgabepflichtigen günstigeren Angebot führen. Kein bestehendes Unternehmen würde jedoch die Inkassotätigkeiten allein mit dem bisherigen Personal und den bisherigen Informatikmitteln erledigen können, selbst wenn das Unternehmen spezifisches Fachwissen oder bestehende Kundenbeziehungen aufweist. Angesichts des Umfangs der Arbeiten (vgl. Anhang Ziff. A1.2.5.3) ist ein signifikanter Ausbau für jeden Akteur zwingend.

7.7.2.1 Zuweisung an einen einzelnen Akteur

- Die Post

Die Post ist ein staatlicher Regiebetrieb und verfügt im Bereich der Zustellung von Briefen bis 50 Gramm ein Monopol mit einem Leistungsauftrag. Sie brächte für das Inkasso der Rundfunkabgabe insofern gute Voraussetzungen mit, als sie dank diesem Monopol und ihrem flächendeckenden Leistungsauftrag über eine Datenbank aller Zustelladressen von Haushalten und Betrieben in der Schweiz sowie über regelmässige Kundenbeziehungen verfügt. Ihre Aktivitäten sind zentralisiert, sie verfügt über ein Call-Center sowie über ein Netz von Poststellen. Allerdings führt die Post selbst keine regelmässige Korrespondenz mit ihren Kunden, es besteht auch keine regelmässige Rechnungstellung. Durch den Inkasso-Auftrag würde der Post durch die finanzielle Alimentierung ihrer Infrastruktur zudem ein Konkurrenzvorteil gegenüber den privaten Zustell- und Kurierdiensten in den liberalisierten Bereichen verschafft, in welchen die Post ebenfalls tätig ist. Schliesslich ist unklar, wie lange das Monopol noch bestehen bleibt.⁶¹

- SRG SSR:

Die SRG SSR Idée suisse hat nur indirekte Beziehungen zu den Konsumenten ihrer Radio- und Fernsehprogramme. Was sie als Inkassostelle in Betracht kommen lässt, ist die Tatsache, dass ihr über 90 Prozent des Ertrags der Abgabe zufließen. Daher hat die SRG ein natürliches Interesse daran, dass der Gebührenertrag möglichst hoch und die Erhebung möglichst effizient ausfällt. Von Vorteil ist, dass die SRG Mitteilungen an die Abgabepflichtigen direkt in ihre Programme einfügen könnte. Eine Verfälschung des Marktes unter den national und sprachregional tätigen schweizerischen Programmanbietern könnte durch den Inkasso-Auftrag kaum erfolgen, da hier der SRG durch das RTVG ohnehin eine besondere Stellung eingeräumt wird.

Allerdings fehlen der SRG die Inkasso-spezifischen Erfahrungen, sie müsste alle wichtigen Mittel neu aufbauen bzw. erwerben: Kundendatenbank, Fachkenntnis und Personal für Korrespondenz und Rechnungstellung in grosser Menge. Unbefriedigend wäre an dieser Lösung zudem, dass unter den Empfängern der Abgabe einzig die SRG mit dem Inkasso-Auftrag betraut würde. Ne-

⁶¹ Der Bundesrat beabsichtigt, den Postmarkt in der Schweiz innert eines Jahres nach Inkrafttreten der neuen Postgesetzgebung - die seit Mitte 2009 in parlamentarischer Behandlung steht - vollständig zu öffnen (vgl. Medienmitteilung UVEK vom 20.5.2009, unter <http://www.uvek.admin.ch/dokumentation/00474/00492/index.html?lang=de&msg-id=27000>). Da der öffentliche Leistungsauftrag der Post trotz dem Hinfall des Monopols weiter bestehen dürfte, würde die Post zwar möglicherweise bisherige Kundenbeziehungen verlieren, nach wie vor aber über eine flächendeckende Adressdatenbank verfügen.

ben der SRG erhalten heute 34 private Radio- und Fernsehveranstalter einen Gebührenanteil. Als Variante wäre deshalb die in Deutschland gewählte Lösung denkbar, dass sich alle von der Abgabe begünstigten Programmveranstalter in einer gemeinsamen Firma zusammenschliessen, welche den Inkasso-Auftrag besorgen würde. Ausser einem Interesse an einem möglichst hohen Ertrag der Abgabe brächte eine solche Firma allerdings keine besonderen Voraussetzungen für die Inkassotätigkeit mit, die gesamte Organisation müsste speziell geschaffen und das Fachwissen zuerst erworben werden. Es ist darum fraglich, welchen Vorteil ein solches Modell gegenüber dem heutigen hat.

7.7.2.2 Zuweisung an mehrere Akteure

Obwohl die Eignung einer Auftragsvergabe an zahlreiche Akteure wie eingangs erwähnt bezweifelt wird, werden der Vollständigkeit wegen dennoch einige Märkte mit spezifischen Voraussetzungen für ein Inkasso der Rundfunkabgabe erwähnt. Dies auch deshalb, weil einige dieser Akteure in der öffentlichen Diskussion um die Empfangsgebühren, die unter anderem zu diesem Bericht geführt hat, ausdrücklich erwähnt worden sind.

- **Elektrizitäts-Versorger**

Die Anlehnung des Inkasso-Auftrags an die Elektrizitätsversorgung wirkt auf den ersten Blick nahe liegend. Die Elektrizitäts-Versorger liefern Strom flächendeckend in praktisch jeden Haushalt und jeden Betrieb, verfügen über die Daten ihrer Kunden und stellen diesen regelmässig Rechnung. In einigen anderen Ländern wird die Empfangsgebühr denn auch zusammen mit der Elektrizitäts-Rechnung versandt (vgl. Ziff. 5). Dieses Modell ist allerdings vorab in monopolistisch oder oligopolistisch organisierten Märkten sinnvoll, in denen nur ein einziger oder wenige Akteure im entsprechenden Markt tätig sind. Der Strommarkt in der Schweiz ist jedoch sehr fragmentiert, es existieren rund 800 Endversorger bzw. Netzbetreiber in der Schweiz. Diese Akteure sind zudem sehr heterogen, sie reichen vom nebenamtlich geführten Kleinversorger bis zum Grossunternehmen. Es bestehen zahlreiche verschiedene Kundendatenbanken und unterschiedliche Informatiksysteme, die Branche verfügt über keine zentralen Dienstleistungs- oder Kompetenzzentren.⁶² Zu lösen wäre ausserdem das Problem im Fall von Stromlieferungen an Kunden, welche die Elektrizität intern an mehrere Haushalte oder Betriebe weiterleiten und verrechnen. Es ist schwer vorstellbar, dass die für das Inkasso der Abgabe in allen Bereichen notwendige gemeinsame Praxis unter diesen Voraussetzungen geschaffen werden könnte. Nicht zuletzt wäre die rechtliche und finanzielle Aufsicht über eine derart grosse Zahl von Akteuren mit sehr grossem Aufwand verbunden und in ihrer Wirkung beschränkt.

- **Telecom-Unternehmen**

Telecom-Anbieter stellen ihren Kunden regelmässig Rechnung und verfügen daher auch über die entsprechenden Kundendaten. Die Swisscom hat einen Grundversorgungsauftrag zu erfüllen. Als grösste Anbieterin bedient sie im Bereich der Festnetz-Telefonie allerdings nur 67 Prozent aller Kunden, so dass für das Inkasso der Rundfunkabgabe weitere der insgesamt 75 Festnetztelefonie-Anbieter herangezogen werden müssten.⁶³ Ausserdem ist die Festnetz-Telefonie je länger desto weniger flächendeckend, seit 2003 geht die Gesamtzahl der Anschlüsse und der Kunden stetig zurück. Der Grund hierfür ist, dass der Mobilfunkanschluss zunehmend den Festnetzanschluss ersetzt. Auch die Mobilfunk-Telefonie allein ist jedoch nicht flächendeckend, rund 80 Prozent der Bevölkerung verfügten 2007 über ein Mobiltelefon (Swisscom bedient 61 Prozent der Kunden). Daher müssten wohl zusätzlich auch die (insgesamt 7) Mobilfunkanbieter mit dem Inkasso-Auftrag betraut werden. Wie bei den Elektrizitätsversorgern bestehen aber auch im Telefonmarkt keine zentralen Institutionen, Service- oder Kompetenzzentren. Die Aufsicht müsste staatsunabhängig ausgestaltet werden, da Swisscom im Mehrheitsbesitz des Bundes ist.

⁶² Der Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen (VSE), der rund 400 Unternehmen vereinigt, sieht sich selbst dazu nicht in der Lage. Ausserdem äussert er gegenüber dem BAKOM die Ansicht, dass „die Voraussetzungen in unserer Branche für ein solches Inkassomodell nicht gegeben“ seien.

⁶³ Daten in diesem Abschnitt aus der Amtlichen Fernmeldestatistik 2007 des BAKOM (<http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/zahlen/00744/00746/index.html?lang=de>)

- Kabelnetz-Betreiber

In der Schweiz gibt es über 300 Anbieter von Radio- und Fernsehprogrammen über Leitungsnetze, bei den meisten davon handelt es sich um klassische Kabelnetz-Betreiber. Diese versenden regelmässig Rechnungen an ihre Kunden, grösstenteils allerdings an die Liegenschaftsbesitzer (nicht an die einzelnen Haushalte). Ungünstige Voraussetzung für das Inkasso der Rundfunkabgabe ist - abgesehen von der grossen Zahl der Akteure – auch der Umstand, dass alle Netze zusammen nicht sämtliche Haushalte und Betriebe erreichen.⁶⁴ Der grösste Anbieter, Cablecom, bedient rund 54 Prozent aller Anschlüsse.

- AHV-IV-Ausgleichskassen

In der Schweiz gibt es insgesamt 103 Ausgleichskassen, in drei Kategorien (Kassen des Bundes, der Kantone und der Verbände).⁶⁵ Diese können auf ein zentrales Adressregister zugreifen, in welchem alle natürlichen Personen und Betriebe in der Schweiz erfasst sind (nicht aber die Haushalte). Dieser Umstand würde – wie im alternativen System 2 – zu einem Wechsel von der Abgabepflicht der Haushalte zu den natürlichen Personen bedingen. Die Ausgleichskassen stehen jedoch nicht direkt mit diesen Personen in Kontakt, sondern mit den Betrieben bzw. den Arbeitgebern. Neu wäre für die Ausgleichskassen ausserdem die Beschäftigung mit der Mehrwertsteuer, welcher die Rundfunkabgabe unterliegt.⁶⁶ Die Aufsicht des Bundes ist entsprechend der verschiedenen Kategorien der Kassen auf drei verschiedene Departemente verteilt. Für alle Ausgleichskassen einheitlich ist hingegen der Rechtsweg bei Beschwerden.

- Versicherungen im obligatorischen Bereich

Knapp 90 Krankenkassen bieten heute Leistungen im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung an.⁶⁷ Diese haben insgesamt rund 7,5 Mio. Kunden, denen sie regelmässig Rechnung stellen. Da die Mitglieder eines Haushalts bei verschiedenen Kassen versichert sein können, müsste die Gebührenpflicht auf die (erwachsenen) natürlichen Personen bezogen werden. Da keine zentrale Datenbank aller Versicherten besteht, würde die hohe Fluktuationsrate die Verwaltung der Abgabepflichtigen zusätzlich erschweren. Sollen auch die Betriebe in der Schweiz erfasst werden, müssten ausserdem auch die Suva und die übrigen knapp 40 registrierten Versicherer der obligatorischen beruflichen Unfallversicherung mit dem Inkasso-Auftrag betraut werden.⁶⁸

Heute gehören die von der Billag bei ihrer Inkassotätigkeit erworbenen Adressen dem Bund, und es ist der Billag grundsätzlich untersagt, diese für andere Zwecke zu verwenden.⁶⁹ Wird nun einem Akteur gerade wegen dessen bestehender Kundendatenbank der Inkassoauftrag zugewiesen, könnte diese Praxis nicht weitergeführt werden. Die Vermischung von Adressen verschiedener Herkunft in einer Datenbank kann hinsichtlich des Datenschutzes problematisch sein. Zudem kann der verpflichtete Akteur wegen der beim Inkasso erlangten Adressen einen Wettbewerbsvorteil gegenüber Konkurrenten in seinem angestammten Markt erhalten.

7.7.2.3 Zuweisung an den Bund

Bei den Systemen 3 und 4 ist grundsätzlich auch denkbar, dass der Bund das Inkasso übernimmt, da die Abgabe ja dem Bund geschuldet wird. Vorteilhaft wäre dabei, dass kein Gewinn vorzusehen ist. Ausserdem könnte der Bund die bestehenden Kundendaten der Billag unentgeltlich übernehmen.⁷⁰

⁶⁴ Gemäss Statistik des Branchenverbands Swisscable bedienten alle Kabelnetzbetreiber insgesamt 2,67 Mio. Anschlüsse, was knapp 90 % aller Haushalte entspricht (und knapp 80 % aller Haushalte und Betriebe zusammen).

⁶⁵ Die Ausgleichskassen sind organisiert nach den Bestimmungen des Bundesgesetzes über die Alters- und Hinterlassenenversicherung vom 20.12.1946 ((AHVG / SR 831.10) bzw. des Bundesgesetzes über die Invalidenversicherung vom 19.6.1959 (IVG / SR 831.20)

⁶⁶ vgl. dazu Fussnote 29

⁶⁷ Angaben in diesem Abschnitt aus der Schweizerischen Sozialversicherungs-Statistik 2008 des Bundesamtes für Sozialversicherung (BSV)

⁶⁸ Mit der Suva arbeiten rund 26 Prozent der insgesamt 440'000 versicherten Betriebe zusammen

⁶⁹ Ausnahmen gibt es gemäss Art. 66 Abs. 2 RTVV nur für den Einzug von Urheberrechtsentschädigungen sowie für die Erhebung von kantonalen Benutzungsgebühren für den drahtlos-terrestrischen Programmempfang.

⁷⁰ Art. 66 Abs. 3 RTVV

Der Bund verfügt aber heute über kein entsprechendes Know-how und Synergieeffekte sind nicht absehbar. Auch in anderen Bereichen hat der Bund Aufgaben ausgelagert, so beispielsweise die Erhebung und Einziehung der direkten Bundessteuer an die Kantone. Der Aufbau einer entsprechenden Organisation in der Bundesverwaltung wäre sowohl finanziell als auch personell mit erheblichem Aufwand verbunden. Geht man vom heute bei der Billag vorhandenen Personalbestand von 300 Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen aus, wird deutlich, dass eine entsprechende Bundesorganisation der Grösse eines Bundesamtes gleichkäme.

7.7.3 Zusammenfassung Inkasso

Die alternativen Systeme 3 und 4 lassen verschiedene Möglichkeiten des Inkassos der Abgabe zu. Grundsätzlich bestehen zwei Möglichkeiten der Auftragsvergabe: Die öffentliche Beschaffung und die Zuweisung des Auftrags auf der Grundlage einer spezifischen neuen Gesetzesbestimmung. Die Auftragserteilung in öffentlicher Beschaffung – auf Ausschreibung oder Einladung hin – hat den Vorteil, dass unter mehreren Bewerbern der geeignetste gewählt werden kann. Da die Vergabe unter Konkurrenzbedingungen geschieht, wird dem Interesse der Abgabepflichtigen nach einem effizienten Inkassoverfahren und damit einer möglichst geringen Abgabe automatisch entsprochen.

Was die Zuweisung des Inkassoauftrags betrifft, so haben die bisherigen Erfahrungen als auch die in diesem Bericht vorgenommene Analyse gezeigt, dass die dezentrale Erhebung und die Einziehung der Abgabe durch eine Vielzahl von Akteuren nicht annähernd so effizient und günstig sein kann wie die zentrale Erledigung dieser Arbeiten durch einen einzigen Akteur. Die natürlichen Vorteile, welche Unternehmen in einzelnen Wirtschaftsbranchen mitbringen (z.B. insgesamt flächendeckende Geschäftstätigkeit, bestehende Kundendatenbank, regelmässiger Rechnungsversand), können die erheblichen Nachteile bei weitem nicht kompensieren, welche aus der grossen Zahl der beteiligten Akteure hervorgehen (dezentrale Adressdatenbanken, inkompatible Informatikmittel, fehlende zentrale Entscheidungs-, Kompetenz- und Servicezentren, Gefahr unterschiedlicher Praktiken, verschiedene Rechtswege, aufwändige und dennoch wirkungsschwache Aufsicht). Entscheidend für Effizienz und Aufwandreduktion des Inkassos ist die Zentralisierung der relevanten Tätigkeiten. Sollte ein bestehendes Unternehmen derartige Vorteile mitbringen, könnte eine Zuweisung des Inkassoauftrags ins Auge gefasst werden. Allerdings wäre es einem solchen Unternehmen – wie allen oben erwähnten Akteuren⁷¹ - unbenommen, sich im Rahmen einer öffentlichen Beschaffung um den Inkassoauftrag zu bewerben. In Konkurrenz mit anderen Bewerbern würde sich zeigen, ob die natürlichen Vorteile eines Bewerbers sich zu einem insgesamt besseren Angebot nutzen lassen. Diese Feststellung demonstriert gleichzeitig auch die Überlegenheit der öffentlichen Beschaffung gegenüber der Zuweisung bei der Vergabe des Inkassoauftrags.

Angefügt sei schliesslich, dass sich die Vorteile beider Möglichkeiten durchaus in gewissem Mass kombinieren lassen. So ist es denkbar, dass auch einem zentral agierenden Unternehmen die Möglichkeit eröffnet wird, dezentral vorhandene Adressdaten (z.B. der kantonalen Steuerbehörden) zu nutzen.

7.8 Gemeinsame Aspekte

Nachfolgend werden einige Aspekte der Rundfunkfinanzierung näher beleuchtet, welche alle in diesem Bericht dargestellten Systeme berühren und die weiter oben (in Ziff. 7) bereits in einzelnen Facetten angesprochen worden sind.

7.8.1 Befreiung von der Abgabepflicht

Das bestehende System der Empfangsgebühr befreit verschiedene Kategorien von Personen von der Melde- bzw. von der Gebührenpflicht (vgl. dazu Anhang Ziff. A1.2.2 und A1.2.3). Die meisten dieser Befreiungen sind heute unbestritten und würden wohl auch in einem künftigen alternativen Abgabesystem weitergeführt (soweit das System dies überhaupt zulässt), so die Befreiung von Kurzzeitaufenthalt, von diplomatischen Vertretungen und diplomatischem Personal, von Bundesbehörden in den Amtsräumen. In der Vergangenheit umstritten war hingegen die Befreiung der Empfänger/innen

⁷¹ Mit Ausnahme des Bundes, welchem der Auftrag lediglich zugewiesen werden könnte

von Ergänzungsleistungen nach AHV/IV. Vielerorts nicht verstanden wird, dass die Kosten für diese rein sozialpolitisch motivierte Befreiung zu Lasten des Rundfunksystems gehen und von den übrigen Gebührenzahlenden mit höheren Beiträgen kompensiert werden müssen. Kaum in Frage gestellt wird der zweite Befreiungstatbestand mit sozialpolitischer Bedeutung, die Befreiung von stark pflegebedürftigen Personen in Heimen. Die Begründung für diesen Befreiungstatbestand ist allerdings nicht sozialpolitisch, sondern liegt in der Logik des bestehenden Gebührensystems: Da stark pflegebedürftige Personen nicht in der Lage sind, einen eigenen Haushalt zu führen, fehlt der Anknüpfungspunkt für die Meldepflicht und damit für die Gebührenpflicht.

Die vier alternativen Finanzierungssysteme belassen einen unterschiedlich grossen Entscheidungsspielraum für die Weiterführung dieser beiden Befreiungstatbestände:

- Beim System 1 stellt sich die Befreiungsfrage nicht, da die Rundfunkfinanzierung aus dem Bundeshaushalt erfolgt und der finanzielle Mehrbedarf über eine Erhöhung der Bundessteuer geschieht. Das heisst, die Steuererhebung erfolgt nach den Grundsätzen der direkten Bundessteuer.
- Im System 2 ist wie weiter oben (Ziff. 7.2) dargelegt die exakte Weiterführung dieser beiden Befreiungen zwar möglich, aber mit einem unverhältnismässig hohen Zusatzaufwand durch die kantonalen Steuerbehörden verbunden, indem der Grad der Pflegebedürftigkeit eines Steuerpflichtigen spezifisch erhoben und verifiziert werden müsste. Zudem würde im System 2, in welchem die Abgabepflicht den natürlichen Personen zufällt, die ursprüngliche - auf den Haushalt bezogene - Begründung hinfällig. Denkbar wäre es, anstelle beider bisheriger Befreiungen nur noch eine einzige Befreiung von der Abgabe vorzusehen, die am steuerbaren Einkommen anknüpft.⁷² Allerdings verursacht auch dieses Vorgehen einen zusätzlichen Aufwand der Steuerbehörden.
- In den Systemen 3 und 4 ist die unveränderte Weiterführung der beiden Befreiungen möglich, wenn auch mit dem entsprechenden Mehraufwand, wie er bereits im heutigen Gebührensystem entsteht.

Aus der Sicht des Rundfunksystems sind sozialpolitisch motivierte Befreiungen von der Abgabe negativ zu bewerten, da sie dem Rundfunk in doppelter Hinsicht Mittel entziehen, nämlich durch höheren Erhebungsaufwand und durch geringeren Ertrag. Dadurch fliesst entweder dem Rundfunk weniger Geld zu oder der Ertragsausfall muss durch die nicht befreiten Abgabepflichtigen mit einer höheren Abgabe kompensiert werden. Im heutigen Gebührensystem beläuft sich der Ertragsausfall durch die Befreiung der Ergänzungsleistungs-Beziehenden auf jährlich 95 Mio. Franken⁷³, der durch diese Befreiungen verursachte Mehraufwand beträgt jedes Jahr gegen 1 Mio. Franken.⁷⁴ Auf der anderen Seite dürfte ein neues System der Rundfunk-Finanzierung kaum die nötige Akzeptanz erhalten, wenn sozialpolitische Überlegungen bei seiner Gestaltung ausgeblendet würden. Immerhin ist zu überlegen, ob sozialpolitisch motivierte Befreiungen bei der Rundfunkfinanzierung konsequenterweise nicht auch über die Sozialausgaben des Bundes finanziert werden sollten, wie dies die Eidgenössische Finanzkontrolle gefordert hat.⁷⁵

7.8.2 Abgabepflicht von Betrieben

Die in diesem Bericht vorgestellten Finanzierungssysteme gehen mit Ausnahme des Systems 1 davon aus, dass neben den natürlichen Personen wie bisher grundsätzlich auch die Betriebe der Abgabepflicht unterstellt werden. Während beim System 4 ein Betrieb immerhin die Möglichkeit hat, sich von der Abgabe zu befreien (wenn er nicht über ein Empfangsgerät verfügt), müssen beim System 2 alle Betriebe mit ausgewiesenem Gewinn und beim System 3 sogar sämtliche Betriebe die Abgabe leis-

⁷² z.B. zusätzlicher spezifischer Abzug am steuerbaren Einkommen jeder Person; wenn das Einkommen dadurch unter das minimale steuerbare Einkommen sinkt, entfällt die Rundfunkabgabe

⁷³ Im Jahr 2008 waren 205'000 EL-Beziehende von der Radio-Gebühr und 209'000 EL-Beziehende von der Fernseh-Gebühr befreit (Quelle: 4. Quartalsreporting 2008 Billag). Die Zahl der von der Meldepflicht befreiten stark pflegebedürftigen Personen lässt sich nicht ermitteln.

⁷⁴ Schätzung BAKOM. Im Jahr 2008 bearbeitete Billag über 8'000 Gesuche auf Befreiung von EL-Beziehenden (4. Quartalsreporting 2008 Billag)

⁷⁵ Prüfung der Finanzlage und Wirtschaftlichkeit der SRG SSR idée suisse, Bericht zuhanden des UVEK, vom 29.3.2006 (http://www.efk.admin.ch/pdf/5284_SRG-Bericht_de.pdf)

ten. Auf diesen Umstand ist ausdrücklich hinzuweisen, weil im heutigen System nur eine Minderheit der Betriebe tatsächlich eine Gebühr bezahlt.

Die quantitative Bedeutung der alternativen Abgabesysteme für die Betriebe ist allerdings schwierig einzuschätzen, da bereits für die heutige Situation keine verlässlichen Angaben über die Zahl der gebührenpflichtigen Betriebe vorliegen. Die in diesem Bericht verwendeten Zahlen der Billag AG basieren auf einer mehrere Jahre alten Erhebung und lassen daher Zweifel offen, ob sie der Realität entsprechen. Insbesondere dürfte der Anteil von Betrieben mit einem Radio- bzw. Fernseh-Empfangsgerät grösser sein als von Billag angenommen. Das BAKOM ist gegenwärtig daran, diese Daten für die Betriebe neu zu erheben.

Unter diesem Vorbehalt soll im Folgenden dennoch ein Blick auf die Zahlen der Billag AG geworfen werden.⁷⁶ Von den gemäss Billag insgesamt 372'437 Betrieben in der Schweiz entrichten heute bloss 72'577 (19,5 %) eine Radio-Gebühr und 28'006 (7,5 %) eine TV-Gebühr. Vom gesamten in Rechnung gestellten Gebührenertrag 2008 von 1'292 Mio. Franken stammen lediglich 29 Mio. von Betrieben (2,3%). Bemerkenswert ist ausserdem, dass die Geräteverfügbarkeit in den Betrieben (also das Potenzial im heutigen System) sehr gering ist: Nach Annahmen der Billag verfügen 58 Prozent der Betriebe über ein Radiogerät, 26 Prozent über ein TV-Gerät. Geht man davon aus, dass praktisch jeder Betrieb über einen PC verfügt, auf dem mindestens auch Radio gehört werden kann, sind diese Zahlen sicher zu tief. Dies bedeutet, dass der Wechsel zu einem geräteunabhängigen System die Betriebe insgesamt weit stärker treffen würde als die natürlichen Personen, auch wenn sie mehrheitlich schon nach dem heutigen System gebührenpflichtig wären.⁷⁷ Wie der Tabelle in Ziffer 7.5 entnommen werden kann, belastet jedes der vier alternativen Systeme wesentlich mehr Betriebe als das heutige Gebührensystem, auch das weiterhin an die Geräteverfügbarkeit anknüpfende System 4. Besonders bedeutend ist die Ausweitung der Abgabepflicht beim System 3, welches die Zahl der abgabepflichtigen Betriebe gegenüber heute vervielfacht. Anzumerken ist ausserdem, dass in den drei geräteunabhängigen Systemen 1, 2 und 3 die bisherige Unterscheidung nach Radio- und Fernseh-Empfang nicht und die bisherige Unterscheidung nach Nutzungsart (gewerblich/kommerziell) höchstens in modifizierter Form bei System 3 weitergeführt werden kann.

Soll in den Systemen 2, 3 und 4 ein stärkerer Einbezug der Betriebe vermieden werden (im System 1 sind sie durch die Erhöhung der direkten Bundessteuer wegen der verfassungsrechtlichen Obergrenzen ohnehin nicht betroffen), eröffnen sich je nach Finanzierungssystem unterschiedliche Möglichkeiten. Die Betriebe könnten von der Abgabe vollständig ausgenommen werden. Es sind auch Zwischenlösungen denkbar, die jedoch einen höheren Erhebungsaufwand nach sich ziehen (z.B. Abgabe nur ab bestimmtem Umsatz, z.B. analog der MWSt⁷⁸, oder Gewinn im System 2 bzw. nur ab bestimmter Anzahl Mitarbeitenden eines Betriebs in den Systemen 3 und 4). Ausserdem kann die Höhe der Abgabe für Betriebe bewusst tief gehalten werden.⁷⁹

Die vollständige Entlassung der als juristische Person organisierten Betriebe aus der Abgabepflicht bringt das System 1 mit sich.⁸⁰ Die vollständige Befreiung der Betriebe erscheint insbesondere auch für das System 3 als machbar. Begründet werden kann sie damit, dass in diesem System jede Person, die ausser Haus (im Büro, beim Coiffeur, im Fitnessstudio, im Supermarkt, u.a.) Programme sieht oder hört, bereits als Mitglied eines Haushalts für deren Empfang bezahlt. Allerdings bestehen Zweifel, ob die Befreiung der als juristische Person organisierten Betriebe im System 1 den Verfassungsgrundsatz der Gleichbehandlung respektiert (vgl. dazu Ziff. 7.8.3).

7.8.3 Verfassungsmässigkeit der geprüften Systeme

Im Auftrag des BAKOM haben die beiden emeritierten Professoren Georg Müller (Staats- und Verwaltungsrecht) und Peter Locher (Steuerrecht) die vier ins Auge gefassten Systeme auf ihre Rechtmäs-

⁷⁶ Alle Zahlen in diesem Abschnitt stammen aus dem 4. Quartalsreporting 2008 der Billag.

⁷⁷ Laut Billag verfügen 93% der Haushalte über ein Radiogerät, 97% der Haushalte über ein TV-Gerät.

⁷⁸ Mehrwertsteuerpflichtig sind Betriebe mit einem jährlichen Umsatz von 75'000 Franken und mehr (ab 1.1.2011: 100'000 Franken)

⁷⁹ Anzumerken ist, dass sich durch die Vermehrung der abgabepflichtigen Betriebe die Abgabe jedes einzelnen Betriebs automatisch reduziert (wenn ein konstanter Gesamtertrag von Betrieben angenommen wird)

⁸⁰ vgl. dazu Ziff. 7.1

sigkeit untersucht. Die Ergebnisse ihrer Abklärungen finden sich in einem besonderen Gutachten, welches auf der Website des BAKOM veröffentlicht ist.⁸¹

Als wichtigstes Ergebnis der Expertise lässt sich festhalten, dass sich die Systeme 2 bis 4 nach Auffassung der Sachverständigen auf der Grundlage der geltenden Bundesverfassung realisieren lassen. Erhebliche juristische Vorbehalte haben sie hingegen bezüglich des ersten Systems, welches die rundfunkrechtliche Abgabe direkt aus dem Ertrag der direkten Bundessteuer finanzieren will.

7.8.3.1 System 1: Verfassungsrechtlich problematisch

Nach ihrer Auffassung wäre eine Anpassung von Art. 128 BV unumgänglich, da die juristischen Personen sonst nicht mit der Abgabe belastet werden könnten (der verfassungsrechtliche Höchstsatz wird heute schon in Art. 68 DBG ausgeschöpft; vgl. dazu Ziff. 7.1). Eine derartige Ausklammerung der als juristische Personen organisierten Betriebe von der Finanzierung des Rundfunks wäre nach ihrer Ansicht verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Bedenken äussern die Sachverständigen zudem wegen der in System 1 vorgesehenen Finanzierung der SRG (und der anderen gebührenberechtigten Veranstalter) über das Budget des Bundes. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen (Art. 93 Abs. 2 BV) verbiete es dem Staat, durch seine Entscheidungen über die Finanzierung die Programmgestaltung zu beeinflussen. Im Rahmen der jährlichen Bewilligung der entsprechenden Kredite durch das Parlament wäre das Risiko der Einflussnahme der Politik auf die Programmveranstalter nicht auszuschliessen. Schon in der Botschaft zum Radio- und Fernsehartikel wurde darauf hingewiesen, eine Finanzierung aus allgemeinen Staatsmitteln sei im Lichte der verfassungsrechtlich garantierten Staatsunabhängigkeit problematisch.⁸²

7.8.3.2 Systeme 2 bis 4: Verfassungsmässig – erheblicher Gestaltungsspielraum für Gesetzgeber

Die anderen drei Systeme lassen sich nach Auffassung der Experten aufgrund der bestehenden Verfassung realisieren. Bei der konkreten Ausgestaltung hat der Gesetzgeber zwar erhebliche Gestaltungsspielräume. Das Gutachten macht aber deutlich, dass gewisse verfassungsrechtliche Leitplanken zu beachten sind.

Beim *System 2* (Erhebung der Abgabe zusammen mit der direkten Bundessteuer) stellen die Sachverständigen die Frage, ob der Bund die Kantone ohne spezifische Verfassungsgrundlage mit Vollzugsaufgaben belasten darf. Sie bejahen dies im Ergebnis und halten eine Änderung auf Gesetzesstufe für ausreichend. Da die direkte Bundessteuer ein beliebtes Tummelfeld der Politik sei, würde allerdings die Hemmschwelle für politische Einflussnahme sinken und die Programmautonomie gefährdet. Diese Gefahr liesse sich dadurch reduzieren, dass die Rundfunkabgabe an die Kantons- und Gemeindesteuern geknüpft würde.

Bei *System 3* (geräteunabhängige Abgabe) gehen die Sachverständigen davon aus, dass die Abgabe Elemente verschiedener Abgabearten (Zwecksteuer, Benutzungsgebühr und Beitrag) enthalte, und so als Kostenanlastungsabgabe bezeichnet werden könne. Die Kompetenz für deren Erhebung habe der Bund aufgrund von Art. 93 BV. Diese Verfassungsbestimmung verpflichtet den Bund, die Erfüllung des Leistungsauftrages von Radio und Fernsehen finanziell sicherzustellen. Der eidgenössische Gesetzgeber sei bei der Ausgestaltung der Abgabe relativ frei, müsse aber die Grundsätze der Allgemeinheit und Gleichmässigkeit der Abgabenerhebung beachten. Der Kreis der Abgabepflichtigen wäre also so zu ziehen, dass alle Personen erfasst werden, welche die Gelegenheit zum Programmempfang haben. Es sei aber auch zulässig, typisierend davon auszugehen, dass alle Haushalte oder Betriebe diese Möglichkeit haben, denn eine praktikable Abgrenzung des Kreises der Abgabepflichtigen sei von grösster Bedeutung.

Das *System 4* (allgemeine Abgabe mit Abmeldemöglichkeit) wird ebenfalls als verfassungskonform betrachtet. Der Bund sei für die Erhebung einer geräteabhängigen Abgabe zuständig.

In keinem der drei Systeme betrachten es die Sachverständigen als verfassungsrechtlich geboten, dass die Höhe der Abgabe nach den Einkommens- und Vermögensverhältnissen abgestuft wird. Be-

⁸¹ http://www.bakom.admin.ch/themen/radio_tv/00630/03290/index.html?lang=de

⁸² Botschaft des Bundesrates vom 1.6.1981 zum Radio- und Fernsehartikel (BBl 1981 II 937)

freie der Bundesgesetzgeber allerdings bestimmte Personen von der Abgabepflicht (z.B. wegen ihrer geringen wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit), so müsse er das Gebot der Gleichbehandlung beachten.

7.9 Finanzieller Vergleich

7.9.1 Kosten für Erhebung und Inkasso

Als Massstab für den Vergleich der voraussichtlichen Kosten der vorgestellten alternativen Finanzierungssysteme kann der aktuelle Aufwand der Billag AG für das Inkasso der Radio- und Fernsehempfangsgebühren dienen. Billag weist für 2008 einen Gesamtaufwand von 50,6 Millionen Franken aus.⁸³ Zu den Kosten des heutigen Gebührensystems gerechnet werden muss ausserdem der Beitrag an das BAKOM von jährlich 4 Mio. Franken (vgl. Anhang Ziff. A1.2.6).

Basierend auf der Annahme, dass jedes der vier alternativen Finanzierungssysteme denselben Nettoertrag von jährlich 1,2 Mrd. Franken⁸⁴ hervorbringt, können deren voraussichtlichen Betriebskosten wie folgt eingeschätzt werden:⁸⁵

- Beim System 1 ist für den Vergleich nicht der tatsächliche Aufwand relevant, sondern die in der Bundesverfassung festgelegte Entschädigung der Kantone von 17 Prozent des eingenommenen Ertrags aus der direkten Bundessteuer. Damit eine Erhöhung der direkten Bundessteuer für Radio und Fernsehen einen Betrag von 1,2 Mrd. Franken ergeben würde, müsste die Steuer so erhöht werden, dass der Mehrertrag 1,445 Mrd. Franken betragen würde. Nur so könnte die verfassungsmässig vorgesehene Abgeltung der Kantone in der Höhe von 245 Mio. Franken (17% des Gesamtmehrertrages von 1,445 Mrd. Franken) finanziert werden.
- Die Kosten des Systems 2 sind ohne genauere Abklärungen schwierig abzuschätzen (vgl. Ziff. 7.2), sie hängen auch von dessen konkreter Ausgestaltung ab. Aufgrund der bisherigen Abklärungen und der Einschätzung von kantonalen Steuerverantwortlichen muss davon ausgegangen werden, dass die Erhebung und die Einziehung der Rundfunkabgabe mit der direkten Bundessteuer den Kantonen mit bis zu 200 Mio. Franken jährlich abgegolten werden müsste.
- Der Aufwand für das System 3 lässt sich mit Blick auf die Erfahrungswerte des heutigen Gebührensystems genauer bestimmen. Gegenüber heute würden bei diesem System die Aufwände für die Akquisition von neuen Gebührenpflichtigen, die Verwaltung von Abmeldungen sowie die Kontrollen bei abgemeldeten Pflichtigen entfallen, wodurch schätzungsweise 6 Mio. Franken eingespart werden könnten. Weniger Aufwand als heute würde die Betreuung der Abgabepflichtigen erfordern, wodurch schätzungsweise weitere 2 Mio. Franken weniger Aufwand verursacht würde.⁸⁶ Durch die grössere Zahl von Abgabepflichtigen steigen dürfte hingegen der Aufwand für Rechnungsstellung, Mahnungen und Betreibungen im Umfang von schätzungsweise 1 Mio. Franken. Erheblich verringern, um geschätzte 2 Mio. Franken pro Jahr, dürfte sich ausserdem der Aufwand der Aufsichts- und Beschwerdeinstanz (heute BAKOM).⁸⁷ Insgesamt würde das System 3 somit einen jährlichen Aufwand von schätzungsweise rund 45 Mio. Franken verursachen.⁸⁸ Diese Berechnungen berücksichtigen noch nicht mögliche Einsparungen aus Massnahmen, wie sie in Ziffer 8 dieses Berichts diskutiert werden.
- Die voraussichtlichen Kosten des Systems 4 können ebenfalls im Abgleich mit dem heutigen Aufwand für die Empfangsgebühr eingeschätzt werden. Entfallen würde die Akquisition von neuen Gebührenpflichtigen, wodurch geschätzte 5 Mio. Franken gespart werden können. Mehr Aufwand als heute würde in diesem Abmeldesystem die Verwaltung der Abmeldungen bescherehen. Gegenüber heute sicher zunehmen, aber im Ausmass schwierig vorauszusagen ist ausserdem

⁸³ ohne Gewinn; vgl. Anhang Ziff. A1.3.5

⁸⁴ Heutiger Gesamtertrag aus der Empfangsgebühr, abzüglich Entschädigung Billag, Beitrag an BAKOM und Mehrwertsteuer (zur MWSt vgl. Fussnote 29).

⁸⁵ Nicht berücksichtigt sind die zum Teil erheblichen einmaligen Kosten für die Umstellung des Systems.

⁸⁶ Wegfallen würden Anfragen in Zusammenhang mit der Abgabepflicht von multifunktionalen Geräten, mit der Einstufung der unterschiedlichen Nutzungsarten bei Betrieben; vermindern würden sich allgemeine Anfragen in Zusammenhang mit der An- und Abmeldung

⁸⁷ Entfallen würden die Verfahren wegen Verstoß gegen die Meldepflicht, erheblich vermindern würden sich voraussichtlich die Beschwerden gegen Entscheide der Gebührenerhebungsstelle.

⁸⁸ inkl. Befreiung von ErgänzungsleistungsbezügerInnen und schwer pflegebedürftigen Personen

der Aufwand für die Betreuung der Gebührenpflichtigen⁸⁹ und für die Kontrolle bei den abgemeldeten Haushalten und Betrieben. Leicht zunehmen dürfte wegen der grösseren Zahl von Abgabepflichtigen der Aufwand für Rechnungsstellung, Mahnungen und Betreibungen. Insgesamt dürfte das System 4 für die Gebührenerhebungsstelle einen Minderaufwand von 2 bis 3 Mio. Franken bedeuten. Um 1 bis 2 Mio. Franken verringern dürfte sich der Aufwand der Aufsichts- und Beschwerdestelle.⁹⁰ Insgesamt dürfte das System 4 somit einen geschätzten Aufwand von jährlich rund 50 Mio. Franken verursachen.⁹¹ Auch hier könnten die Einsparungen erhöht werden, wenn das System mit den in Ziff. 8 diskutierten Massnahmen kombiniert würde.

<i>(in Mio. Franken, pro Jahr)</i>	1) Ertrag aus direkter Bundessteuer	2) Abgabe mit direkter Bundessteuer	3) Allgemeine Abgabe	4) Allgemeine Abgabe, mit Ausnahmen	<i>Heutiges System (Empfangsgebühr)</i>
Geschätzte Kosten für Erhebung und Inkasso (inkl. Aufsicht und Beschwerdewesen)	ca. 245	ca. 200	ca. 45	ca. 50	54,6

Geschätzte jährliche Kosten für Erhebung und Inkasso bei den verschiedenen Finanzierungssysteme im Überblick (exkl. einmalige Umstellungskosten)

7.9.2 Belastung der Abgabepflichtigen

Wird – so die am Anfang des Berichts formulierte Prämisse – bei allen hier betrachteten Finanzierungssystemen der Gesamt(netto)ertrag als identisch angenommen, hängt die Höhe der Belastung für die einzelne abgabepflichtige Person bzw. für einen Betrieb hauptsächlich davon ab, wie viele andere Personen oder Betriebe das System belastet. Je mehr Abgabepflichtige, desto geringer ist die Belastung für den Einzelnen. In mindere Masse beeinflussen auch die je Finanzierungssystem unterschiedlichen Kosten für Erhebung und Inkasso die Belastung des einzelnen Abgabepflichtigen. Unter diesen Voraussetzungen wird in der folgenden Tabelle die mit jedem System verbundene jährliche Belastung pro Haushalt bzw. natürliche Person und pro Betrieb dargestellt: Bei geräteunabhängigen Abgaben

⁸⁹ Weiterhin behandelt werden müssten Anfragen in Zusammenhang mit der Abgabepflicht von multifunktionalen Geräten und mit der Einstufung der unterschiedlichen Nutzungsarten bei Betrieben. Wegen der grösseren Zahl von direkt Betroffenen ist zudem mit mehr Anfragen als heute zu rechnen.

⁹⁰ Wegfallen würden die Verfahren wegen Verstoss gegen die Meldepflicht, voraussichtlich zunehmen hingegen die Beschwerden gegen Entscheide der Gebührenerhebungsstelle.

⁹¹ inkl. Befreiung von ErgänzungsleistungsbezügerInnen und schwer pflegebedürftigen Personen

fällt die Unterscheidung zwischen einer Radiogebühr einerseits und einer Fernsehgebühr andererseits weg.⁹²

System jährliche Abgabe in Fr.	1) Ertrag aus direkter Bundessteuer	2) Abgabe mit direkter Bundessteuer	3) Allgemeine Abgabe	4) Allgemeine Abgabe, mit Abmeldung	Heutiges System (Empfangsgebühr)
Pro Haushalt (total 3'287'460)	-	-	349	Radio: 148 ⁹³ TV: 257 (total 405)	Radio: 169 TV: 293 (total 462)
Pro (erwachsene) natürliche Person (total 6'250'712)	(330) ⁹⁴	293 ⁹⁵	-	-	-
Pro Betrieb (total 372'437)	- ⁹⁶	717 ⁹⁷	462	Radio: 196 ⁹⁸ TV: 340 (total 536)	Radio: 224 ⁹⁹ TV: 388 (total 612)

Approximative jährliche Belastung pro Abgabepflichtigem (Haushalt / Person und Betrieb) in jedem Finanzierungssystem, bei jeweils identischem Gesamt-(Netto)Ertrag von 1,2 Mrd. Franken (Einzelheiten der Berechnung siehe Fussnote 92)

Wegen der zahlreichen zu treffenden Annahmen ist klar, dass die Werte in der Tabelle bloss eine approximative Einschätzung bedeuten. Festzuhalten ist jedoch, dass die Belastung des einzelnen Abgabepflichtigen durch Einsparungen beim Erhebungs- und Inkassoaufwand nur marginal beeinflusst werden. Dies aufgrund der Tatsache, dass dieser Aufwand gemessen am gesamten Ertrag der Abgabe gering ist. Dies zeigt sich am Beispiel der heutigen Empfangsgebühr, bei welcher der Aufwand von Billag und BAKOM 4,5% des gesamten Gebührenertrags ausmacht: Würde der jährliche Aufwand von 54,6 Mio. Franken um 10 Mio. Franken reduziert, würde die Gebühr für jeden Haushalt und jeden Betrieb durchschnittlich nur um etwas mehr als 3 Franken pro Jahr billiger.

⁹² Für die Berechnung wurden die folgenden Annahmen getroffen:
- Zahl der Haushalte und Betriebe gemäss Angaben Billag (4. Quartalsreporting 2008): 3'287'460 Haushalte (private und kollektive), 372'437 Betriebe.
- Befreiungen von ErgänzungsleistungsbezügerInnen (im Jahr 2008: Radio 204'738, TV 208'781) sowie der schwer Pflegebedürftigen sind (bei Systemen 3 und 4) berücksichtigt.
- Die Zahl der erwachsenen Personen (d.h. ab 18 Jahren) beträgt 6'250'712 (gemäss bfs, Erhebungsjahr 2008)
- Jedes System erbringt einen jährlichen Netto-Ertrag für Rundfunkzwecke von 1,2 Mrd. Franken. Zusammen mit den Kosten für Erhebung und Inkasso (gemäss Ziff. 7.9.1) bedingt dies einen Brutto-Ertrag von 1,445 Mrd. Fr. im System 1, 1,400 Mrd. Fr. im System 2, 1,245 Mrd. Fr. im System 3 und 1,250 Mrd. Fr. im System 4.
- Die Aufteilung des Brutto-Ertrags auf Haushalte bzw. natürliche Personen einerseits und Betriebe andererseits beruht auf den heutigen Tarifen der Empfangsgebühren sowie auf der Zahl der Abgabepflichtigen in jedem System. Berechnet wird (hypothetisch), wieviel Ertrag von beiden Kategorien insgesamt erzielt würde, wenn die heutigen Tarife angewandt würden (für Betriebe vereinfacht nur der gewerbliche Tarif). Die Prozent-Anteile der beiden Kategorien an diesem (hypothetischen) Gesamtertrag werden danach auf den vorhin bezifferten gesamten Brutto-Ertrag des betreffenden Systems übertragen. Rechenbeispiel für das System 3 (allgemeine Abgabe für Haushalte und Betriebe): Insgesamt entrichten 3'078'679 Haushalte (exkl. die befreiten) eine Abgabe von je 462 Franken (entspricht der heutigen Gebühr für Radio und TV) und 372'437 Betriebe bezahlen eine Abgabe von je 612 Franken (entspricht der heutigen Gebühr gewerblicher Betriebe für Radio und TV). Zum so berechneten hypothetischen Gesamtertrag tragen die Haushalte 86% bei, die Betriebe 14%. In diesem Verhältnis wird der im System 3 erforderliche Brutto-Ertrag von 1,245 Mrd. Franken auf Haushalte und Betriebe aufgeteilt und schliesslich durch die Zahl der Abgabepflichtigen in jeder der beiden Kategorien geteilt.
Wo nötig (im System 4), wird die zusätzliche Aufteilung des Brutto-Ertrags nach Radio und Fernsehen nach demselben Vorgehen aufgrund der detaillierten Billag-Zahlen vorgenommen.

⁹³ Annahme: 97 % der Haushalte bezahlen eine Abgabe für Radio-Empfang, 93% für TV-Empfang

⁹⁴ Annahme: Abgabepflicht für jene 70% der Erwachsenen, die auch direkte Bundessteuer bezahlen (d.h. 70% von 6'250'712 Personen ab 18 Jahren im Jahr 2008 gemäss bfs, ergibt 4'375'498). Der errechnete Betrag ist allerdings ein Durchschnittswert und deshalb fiktiv, da die Belastung für jeden Steuerzahlenden individuell je nach steuerlichem Einkommen ist, und zudem Ehepaare gemeinsam veranlagt werden.

⁹⁵ Annahme: Abgabepflicht für jene 70% der erwachsenen Personen, welche auch direkte Bundessteuer bezahlen (ergibt 4'375'498 Personen)

⁹⁶ vgl. Ziff. 7.1

⁹⁷ Annahme: Abgabepflicht für jene 45% der Betriebe, welche auch direkte Bundessteuer bezahlen (167'597 Betriebe)

⁹⁸ Annahme: 58% der Betriebe bezahlen eine Abgabe für Radio-Empfang, 26% für TV-Empfang

⁹⁹ entspricht Tarif für gewerblichen Empfang (wird hier gewählt wegen des Vergleichs mit den alternativen Systemen)

8 Vereinfachungs- und Sparpotenzial im bestehenden System

Mögliche Verbesserungen bei der Erhebung und beim Inkasso der Empfangsgebühr wurden in diesem Bericht bisher stets im Zusammenhang mit einem grundsätzlich neuen System geprüft und beurteilt. Es ist indessen darauf hinzuweisen, dass auch das bestehende Gebührensystem gewisse Möglichkeiten für einfachere Prozesse und damit für Einsparungen zulässt. Diese Verbesserungen lassen sich auch mit den oben beschriebenen Systemen 3 und 4 kombinieren, was zu einer Erhöhung des Einsparpotentials führen würde.

In diesem Sinne sind verschiedene Massnahmen denkbar:¹⁰⁰

- Die Rechnungstellung könnte statt in vier Raten bloss ein einziges Mal pro Jahr erfolgen. Dadurch liesse sich der mit dem Versand von bisher 12 Mio. Rechnungen verbundene Aufwand an Personal, Material und Porto massiv reduzieren. Auch die Zahl der Mahnungen würde sich erheblich verringern.¹⁰¹
Der Grundsatz der einmaligen Rechnungstellung könnte durch die Möglichkeit der - zu schlagspflichtigen - Zahlung in zwei oder vier Raten flexibilisiert werden.
- Wird an der viermaligen Rechnungstellung festgehalten, könnte mit einer Staffelung des Rechnungsversands über das ganze Jahr der Personalaufwand der Gebührenerhebungsstelle verringert werden. Heute versendet Billag die Rechnungen quartalsweise. Jeder Rechnungsversand und die damit verbundenen Kontaktaufnahmen und Anfragen führen zu kurzfristigen Belastungsspitzen mit erhöhtem Personalaufwand. Der gestaffelte Versand würde solche Spitzen brechen und die Belastung über das ganze Jahr gleichmässiger verteilen. Dadurch könnten Kosten für die Ausbildung des bei Belastungsspitzen benötigten temporären Zusatzpersonals geringer gehalten werden.
- Die für die Erhebungsstelle mit geringerem Aufwand verbundenen automatisierten Zahlungsarten (Debit direct/LSV, Dauerauftrag) könnten durch einen Preisnachlass gefördert werden.

Mit den erwähnten Massnahmen lassen sich unterschiedlich grosse Einsparungen erzielen. Je nach Ausgestaltung der einzelnen Massnahmen könnten im Vergleich zu den heutigen Kosten Einsparungen in der Grössenordnung von rund 10 Mio. Franken erreicht werden.¹⁰²

Gewisse dieser Massnahmen erfordern eine Änderung des RTVG oder der RTVV. Gleichzeitig ist aber hervorzuheben, dass die bestehenden rechtlichen Bestimmungen einen grossen Spielraum für die Ausgestaltung des heutigen Gebührensystems lassen. Allein im Rahmen des Vertrags mit der Gebührenerhebungsstelle sowie durch die Bedingungen bei der öffentlichen Vergabe lassen sich neben den soeben erwähnten Vereinfachungen weitere Modifikationen ohne Änderung von RTVG oder RTVV vornehmen (Vorgaben betreffend die Akquisition von Meldepflichtigen, Informationsmassnahmen, Kontrollen, etc.). Ausserdem hat der Bundesrat die Möglichkeit, durch eine entsprechende Anpassung der RTVV, d.h. ohne Gesetzesänderung, die heutige Praxis der Befreiungen von der Meldepflicht bzw. von der Gebührenpflicht zu ändern.

Das Bundesamt für Kommunikation ist gemeinsam mit Billag und Swisscom daran, im Rahmen des heute aktuellen Systems Lösungen in diesem Sinne zu suchen, um Einsparungen beim Gebühreninkasso zu erzielen. Diese Bestrebungen laufen unabhängig vom weiteren Vorgehen beim vorliegenden Postulatsbericht. Dabei haben Billag und Swisscom signalisiert, dass sie zu den nötigen Änderungen des Vertrags noch vor dessen Ablauf Ende 2014 bereit wären.

¹⁰⁰ Sollen solche Massnahmen bereits vor dem Jahr 2015 verwirklicht werden, müsste der Vertrag mit der Billag AG angepasst werden. Jede Änderung des Vertrags oder des damit verbundenen Pflichtenhefts kann jedoch nur im Einvernehmen mit der Billag vorgenommen werden.

¹⁰¹ Abgeklärt werden müsste, inwiefern die einmalige Rechnungstellung den Geldmittelfluss im Jahresverlauf und damit allenfalls die Liquidität der SRG SSR beeinflussen würde

¹⁰² Um die Einsparungen den Gebührenzahlenden zukommen zu lassen, müsste die Änderung des Vertrags auch die Abgeltungs-Regelung umfassen. Aufgrund der geltenden vertraglichen Regelung profitiert allein die Billag AG von einem reduzierten Aufwand (vgl. Anhang Ziff.A1.3.5).

9 Schlussfolgerungen und Empfehlungen

Ausgehend von den im Kommissions-Postulat festgestellten Mängeln der heutigen Empfangsgebühr wurden im vorliegenden Bericht vier alternative Systeme für eine öffentliche Finanzierung des Service public in Radio und Fernsehen vorgestellt.

Folgendes hat sich ergeben:

- Die auf den ersten Blick vielversprechende Anlehnung an bestehende andere Finanzierungssysteme oder Vertriebsstrukturen beinhaltet Probleme, welche die erwarteten Synergien zunichte machen. Diese Feststellung gilt namentlich für die Ankoppelung der Rundfunkfinanzierung an die direkte Bundessteuer, wie sie die beiden geprüften Systeme 1 (Finanzierung aus dem Bundeshaushalt bzw. aus dem Ertrag der direkten Bundessteuer) und 2 (Abgabe, mit der direkten Bundessteuer erhoben) beinhalten. Dadurch könnten die Erhebungs- und Inkassokosten nicht wie erwartet reduziert werden, sondern würden sich im Gegenteil vervielfachen.
- Gegen das System 1 spricht ausserdem, dass die Betriebe in Form einer juristischen Person nicht ohne Verfassungsänderung zu einer Abgabe verpflichtet werden könnten und die gesamte Finanzierungslast damit allein auf den natürlichen Personen ruhen würde.
- Die finanzielle Belastung für den einzelnen Haushalt ist in den Systemen 1, 2 und 3 (allgemeine Abgabe ohne Anknüpfung an Geräte oder Nutzung) am geringsten, bei den Systemen 1 und 2 allerdings nur für Einpersonenhaushalte (d.h. Haushalte, in denen nicht mehrere getrennt veranlagte Personen leben). Die Belastung für Betriebe ist im System 3 am kleinsten.
- Der gewichtige Nachteil des Systems 4 (Allgemeine Abgabe, mit Abmeldemöglichkeit) besteht darin, dass dieses Modell die heutigen Probleme bei der Abgrenzung von multifunktionalen Geräten nicht beseitigt.
- Unter Berücksichtigung aller Beurteilungskriterien ist deshalb unter den alternativen Finanzierungsmodellen dem System 3 der Vorzug zu geben. Die allgemeine Abgabe für Haushalte und Betriebe würde nicht nur die Probleme mit multifunktionalen Empfangsgeräten lösen, sondern auch den kleinsten Erhebungs- und Inkasso-Aufwand sowie eine geringste Belastung eines durchschnittlichen Haushalts und eines Betriebs bringen. Überlegen ist das System 3 auch dem heutigen Gebührensystem, dessen grundlegender Nachteil – die Abgrenzungsprobleme bei multifunktionalen Geräten – sich auch durch mögliche aufwandvermindernde Anpassungen nicht beseitigen lässt.

Hinsichtlich des Inkassos der Abgabe, wofür in den Systemen 3 und 4 verschiedene Möglichkeiten bestehen, wurden in diesem Bericht mehrere geeignet erscheinende Optionen geprüft.

Die Ergebnisse präsentieren sich wie folgt:

- Die Evaluierung zeigt, dass kein einzelner Akteur und erst recht nicht bestimmte Wirtschaftszweige derart günstige Voraussetzungen mitbringen, dass sie sich für eine Zuweisung des Inkasso-Auftrags aufdrängen.
- Eine zugleich maximal zuverlässige und günstige Erledigung von Erhebung und Einziehung der Rundfunkabgabe lässt sich am ehesten in der Konkurrenzsituation einer öffentlichen Vergabe erreichen, in einem Einladungs- oder in einem Ausschreibungsverfahren. Die Erreichung dieser Ziele lässt sich durch die entsprechende Gestaltung der Zuschlagsbedingungen steuern. In einem solchen Verfahren könnten sich auch jene Akteure bewerben, die durch ihre angestammte Tätigkeit potenziell günstige Voraussetzungen für die Inkasso-Tätigkeit mitbringen.

10 Weiteres Vorgehen

Sofern eine Änderung des bestehenden Gebührensystems in Betracht gezogen wird, muss diese zeitlich mit der begrenzten Weiterführung bzw. Ablösung des bisherigen Systems koordiniert werden. Wegen der langen Dauer der öffentlichen Vergabe des Inkassoauftrags müsste ein Grundsatzentscheid des Parlaments zum Wechsel bzw. zur Beibehaltung des heutigen Gebührensystems Ende 2010 vorliegen. Entscheidet sich das Parlament gegen den Systemwechsel, wird die öffentliche Vergabe des Inkassoauftrags ab 2015 noch im selben Jahr an die Hand genommen. Beauftragt das Parlament den Bundesrat mit der Ausarbeitung einer Vorlage zur Einführung eines neuen Finanzierungssystems, müsste wegen der absehbaren Dauer der Gesetzgebungsarbeiten eine provisorische Verlängerung des Mandats der Billag AG ab 2015 in die Wege geleitet werden. Die provisorische Vertragsverlängerung wird auf der Grundlage des revidierten Beschaffungsrechts¹⁰³ möglich sein. Die Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen enthält seit dem 1.1.2010 eine neue Bestimmung, welche in begründeten Fällen eine massvolle Verlängerung eines via Ausschreibungsverfahren abgeschlossenen Vertrags erlaubt.

¹⁰³ Bundesgesetz über das öffentliche Beschaffungswesen (BoeB; SR 172.056.1) und Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB; SR 172.056.11)

Anhang 1: Das heutige System der Empfangsgebühr

A1.1 Die Entwicklung des Gebührensystems

Das heutige System der Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen blickt auf eine lange Geschichte zurück. Die aktuelle Ausprägung des Systems, welche seit 1998 besteht, ist in den vergangenen über 70 Jahren sukzessive entstanden.

Die heutige Empfangsgebühr geht auf die Empfangskonzessionen zurück, welche bereits in den Anfangsjahren des Radios (und später des Fernsehens) für den Empfang von Programmen erteilt wurden. Von Anfang an diente die mit der Konzession verbundene Gebühr der Finanzierung des schweizerischen Rundfunks. Mit der Konzessionsgebühr wurden seit 1931 – dem Jahr ihrer ersten Sendekonzession – die Programme der „Schweizerischen Rundspruchgesellschaft“ finanziert, der heutigen SRG SSR idée suisse (nachfolgend SRG). Rechtliche Grundlagen für die SRG-Sendekonzession wie für die Empfangskonzessionen waren bis 1992 verschiedene Ausführungsbestimmungen zum Telegrafien- und Telefonverkehrsgesetz (TVG) von 1922. Das TVG basierte seinerseits auf dem früheren Artikel 36 der Bundesverfassung, der das Post- und Telegrafienwesen zur Bundessache erklärte. Die Gebühr war dem Bund geschuldet und wurde – zusammen mit den Telefongebühren - durch die damaligen PTT-Betriebe erhoben.

Auf der Grundlage des 1984 in die Bundesverfassung eingefügten (früheren) Artikels 55^{bis} Absatz 1 wurde das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG)¹⁰⁴ geschaffen, welches 1992 das TVG und dessen Ausführungserlasse ersetzte, soweit es sich auf rundfunkrechtliche Fragen bezog. Im Bereich des Programmempfangs ersetzte das RTVG die bisherigen Empfangskonzessionen durch die sogenannte Empfangs-Bewilligung, erteilt durch die PTT-Betriebe (später Telecom PTT). Im Übrigen wurde die bisherige Praxis aber weitergeführt. Weiterhin wurde – getrennt für Radio und Fernsehen – eine Empfangsgebühr erhoben, mit einem unterschiedlichen Tarif für Haushalte und für Betriebe (je Geschäftsstelle), welche mit der Telefonrechnung eingezogen wurde. Bestehen blieb auch die Voraussetzung für die Bewilligungs- und Gebührenpflicht, nämlich der Besitz eines Radio- bzw. Fernseh-Empfangsgeräts. Ebenfalls beibehalten wurde die Möglichkeit, vom Erwerb einer Bewilligung bzw. von der Bezahlung der Gebühr befreit zu werden. Ausgenommen von der Bewilligungspflicht waren ausländische Kurzzeitaufenthalter, stark pflegebedürftige Personen in Spitälern und Heimen, von der Gebührenpflicht befreit waren Bundesbehörden, diplomatische Vertretungen und Personen mit geringem Einkommen.

A1.2 Das heutige Gebührensystem im Einzelnen

Auf Anfang 1998 erfolgte bei der Empfangsgebühr ein Systemwechsel. Seither ist für den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen nicht mehr eine Bewilligung erforderlich, sondern die selbständige vorgängige Anmeldung von privaten Personen und Betrieben. Der Anknüpfungspunkt der Gebührenpflicht bleibt das Empfangsgerät. Jeder Haushalt und jeder Gewerbebetrieb, der ein zum Empfang von Radio- oder Fernsehprogrammen geeignetes Gerät zum Betrieb bereithält oder betreibt, unterliegt der Meldepflicht und damit auch der Gebührenpflicht. Unabhängig von der Zahl der Empfangsgeräte ist die Empfangsgebühr pro Haushalt und pro Betrieb nur ein Mal geschuldet. Ende 2008 waren knapp 3 Millionen Schweizer Haushalte¹⁰⁵ und rund 73'000 Betriebe¹⁰⁶ in der Schweiz gemeldet, was im Jahr 2008 zu Gebühreneinnahmen in der Höhe von rund 1,26 Milliarden Franken¹⁰⁷ geführt hat. Dieser Gebührenertrag dient in erster Linie der Finanzierung von Programmen der SRG, ausserdem erhalten bestimmte lokale und regionale Rundfunkveranstalter einen kleinen Teil des Ertrags (Näheres zur Verwendung des Gebührenertrags vgl. Anhang Ziff. A1.3.4).

¹⁰⁴ SR 784.40

¹⁰⁵ Gemeldet waren im Einzelnen 2,926 Mio. Haushalte für den Radioempfang und 2,953 Mio. Haushalte für den TV-Empfang sowie 72'600 Betriebe für den Radioempfang und 28'000 Betriebe für den TV-Empfang (Quelle: 4. Quartalsreporting 2008 der Gebührenerhebungsstelle Billag AG)

¹⁰⁶ 4. Quartalsreporting 2008 Billag

¹⁰⁷ 4. Quartalsreporting 2008 Billag

Die rechtlichen Grundlagen und Ausführungsbestimmungen zur Melde- und Gebührenpflicht sind im RTVG¹⁰⁸ und in der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)¹⁰⁹ erlassen.¹¹⁰ Nachfolgend wird das heutige Gebührensystem im Detail dargestellt.

A1.2.1 Die Meldepflicht und die Gebührenpflicht

Der Melde- und Gebührenpflicht unterliegt, wer ein Empfangsgerät zum Betrieb bereithält oder betreibt. Wer in der Schweiz Radio hört oder Fernsehen schaut, muss grundsätzlich die Empfangsgebühr bezahlen, unabhängig davon, welche in- oder ausländischen Programme gehört oder angeschaut werden. Unberücksichtigt bleibt bei der Melde- und Gebührenpflicht auch der Verbreitungsweg, über welchen der Programmempfang geschieht (drahtlos-terrestrische Frequenzen, Satellit, Kabelnetz, Internet).

A1.2.1.1 Empfangsgeräte

Anknüpfungspunkt der Gebührenpflicht ist das Vorhandensein eines Empfangsgeräts. Dieses Empfangsgerät muss betriebsbereit sein, d.h. mit dem Gerät muss ein Radio- oder Fernsehprogrammempfang technisch möglich sein. Es ist für die Melde- und Gebührenpflicht jedoch nicht relevant, ob über dieses Gerät tatsächlich Fernsehen geschaut oder Radio gehört wird.

Die Definition eines Empfangsgerätes hat sich in den letzten Jahrzehnten infolge der technischen Entwicklungen stark verändert. Gab es früher nur traditionelle Empfangsgeräte, die eigens für den Radio- oder Fernsehprogrammempfang entwickelt worden sind, gibt es heute auch multifunktionale Geräte. Dabei handelt es sich um Geräte, die verschiedenen Bedürfnissen der Konsumentinnen und Konsumenten genügen müssen.¹¹¹

A1.2.1.2 Der private Empfang

Anknüpfungspunkt für den privaten Radio- und Fernsehempfang ist der *Haushalt*. Die erfolgte Meldung gilt für alle Geräte im Haushalt. Darin eingeschlossen sind die mobilen und fixen Geräte in Fahrzeugen, Wohnwagen, in einer privat genutzten Ferienwohnung und privat genutzte Geräte am Arbeitsplatz.

Wenn eine Person eine bestimmte Zeit an einem *Zweitwohnsitz* verbringt, wird dort ebenfalls ein Haushalt begründet, womit dieser Zweitwohnsitz ebenfalls melde- und gebührenpflichtig wird. Im Jahr 2007 bestätigte das Bundesgericht diese langjährige Praxis von PTT-Betrieben und BAKOM betreffend die Wochenaufenthalter.¹¹²

Eine weitere Kategorie im Bereich des privaten Empfangs sind die *Gross- und Kollektivhaushalte*. Als solche Haushalte werden Gebäude mit mehreren mehr oder weniger selbständigen Wohneinheiten angesehen, in denen die Bewohner und Bewohnerinnen zwar Räume gemeinsam nutzen, dennoch aber die Möglichkeit haben, sich in eine geschützte Privatsphäre zurück zu ziehen, die nur ihnen zugänglich ist. In diesen Fällen sind die Bewohner und Bewohnerinnen für den privaten Empfang separat meldepflichtig. Sollte in den gemeinsam genutzten Räumen ein Empfangsgerät betrieben werden, so ist der Gross- oder Kollektivhaushalt dafür ebenfalls meldepflichtig. Geschuldet ist dann je nach Fall die gewerbliche oder kommerzielle Empfangsgebühr. Beispiele für solche Gross- und Kollektivhaushalte sind unter anderem Altersheime, Personalhäuser von Spitälern und Studentenwohnheime.

¹⁰⁸ Bestimmungen zu den Empfangsgebühren in Artikeln 68 bis 71 RTVG

¹⁰⁹ SR 784.401. Bestimmungen zu den Empfangsgebühren in Artikeln 57 bis 67 RTVV

¹¹⁰ Die verfassungsrechtliche Grundlage der Empfangsgebühr wird unter Ziff. 7.8.3 dargelegt.

¹¹¹ Mehr zu den multifunktionalen Geräten und den Folgen des technologischen Wandels vorne in Ziff. 4

¹¹² Entscheidung des Bundesgerichts 2A.528/2006 vom 6. Februar 2007

Die Höhe der Empfangsgebühr im privaten Bereich sieht heute wie folgt aus:

<i>Empfangsart</i>	Radio (Franken/Monat, inkl. MWSt)	Fernsehen (Franken/Monat, inkl. MWSt)
Privater Empfang	14.10	24.40

A1.2.1.3 Der gewerbliche und kommerzielle Empfang

Der Kreis der Betriebe ist nicht identisch mit den juristischen Personen. Als Betriebe gelten ausserdem auch Einzelunternehmen und Personengesellschaften (einfache Gesellschaften, Kollektiv- und Kommanditgesellschaften). Jede Geschäftsstelle eines Betriebs ist separat melde- und gebührenpflichtig. Als Geschäftsstelle gilt jede getrennt geführte abtrennbare Einheit eines Betriebes.

Bis zum Inkrafttreten des revidierten RTVG am 1. April 2007 gab es im Zusammenhang mit der Melde- und Gebührenpflicht einzig die Unterscheidung zwischen privatem und gewerblichem Empfang. Da die Empfangsgebühr ungeachtet der Anzahl von Empfangsgeräten in einem Haushalt oder einem Betrieb nur ein Mal geschuldet war, hielt es der Gesetzgeber für geboten, eine gewisse Abstufung der Tarife im gewerblichen Bereich vorzunehmen, um damit der Rechtsgleichheit besser Rechnung tragen zu können. Seit dem 1. April 2007 wird nun zwischen gewerblichem und kommerziellem Empfang unterschieden.

Als *gewerblich* gilt der Empfang, wenn in Betrieben Geräte betrieben werden, die zur Information, oder zur Unterhaltung des Personals dienen. Die erfolgte Meldung gilt für alle Geräte des Betriebes.

Betriebe, die Programme für ihre Kundschaft zugänglich machen, müssen seit dem 1. April 2007 Gebühren für den *kommerziellen Empfang* entrichten. Die Tarife im kommerziellen Bereich wurden in drei Kategorien abgestuft, die sich nach der Zahl der Geräte richten, die der Betrieb der Kundschaft zur Verfügung stellt: weniger als 10 Geräte (*kommerzieller Empfang I*), 11 bis 50 Geräte (*kommerzieller Empfang II*); 51 oder mehr Geräte (*kommerzieller Empfang III*).

Die Höhe der Empfangsgebühr im gewerblichen und kommerziellen Bereich sieht heute wie folgt aus:

<i>Empfangsart</i>	Radio (Franken/Monat, inkl. MWSt)	Fernsehen (Franken/Monat, inkl. MWSt)
Gewerblicher Empfang	18.65	32.35
Kommerzieller Empfang I (1 bis 10 Geräte)	18.65	32.35
Kommerzieller Empfang II (11 bis 50 Geräte)	31.05	53.90
Kommerzieller Empfang III (51 oder mehr Geräte)	42.85	74.40

Diese Gebührenordnung hat zur Folge, dass beim gewerblichen und beim kommerziellen Empfang für eine kleine Kundschaft, wo wenige Empfangsgeräte zur Verfügung stehen (z.B. in einem Coiffeursalon, bei der kommerziellen Vermietung von Ferienwohnungen¹¹³ oder in einer kleinen Pension mit wenigen Gästen) der gleiche Betrag erhoben wird, während Betriebe mit einer grösseren Kundschaft und bei denen viele Empfangsgeräte zur Verfügung stehen, höhere Gebühren bezahlen müssen (z.B. ein Hotel mit mehr als 51 Zimmern, die alle mit einem Empfangsgerät ausgestattet sind).

A1.2.2 Die Befreiung von der Meldepflicht

Personen, welche bestimmte Voraussetzungen erfüllen, werden von Amtes wegen von der Meldepflicht befreit. Wer nicht der Meldepflicht untersteht, muss sich weder bei der Gebührenerhebungsstelle anmelden noch eine Gebühr bezahlen.

¹¹³ Entscheid des Bundesverwaltungsgerichts A-3932/2008

Die heutige Regelung über die Befreiung von der Meldepflicht ist historisch gewachsen und entspricht weitgehend den früher bereits bestehenden Regelungen. Der Artikel 63 RTVV zählt die Tatbestände, die zu einer Befreiung der Meldepflicht führen, abschliessend auf:

- Personen mit Wohnsitz im Ausland, die sich weder 90 Tage pro Kalenderjahr noch 90 Tage ohne Unterbruch in der Schweiz aufhalten.
- Bewohner und Bewohnerinnen von Pflegeheimen, wenn sie in einer der beiden höchsten der vier Pflegebedarfsstufen der Krankenpflege-Leistungsverordnung des Eidgenössischen Departements des Innern (EDI) vom 29. September 1995¹¹⁴ sind.
- Bundesbehörden für den Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen in Dienst- und Aufenthaltsräumen.
- Diplomatische Missionen, ständige Missionen oder andere Vertretungen bei zwischenstaatlichen Organisationen, konsularischen Posten sowie institutionelle Begünstigte nach Artikel 2 Absatz 1 Buchstaben a, b, i, j, k, l und m des Gaststaatgesetzes vom 22. Juni 2007¹¹⁵, die ein Sitzabkommen mit dem Bundesrat geschlossen haben.
- Das diplomatische Personal, das Verwaltungs- und technische Personal sowie das Dienstpersonal der diplomatischen Missionen, der ständigen Missionen und anderen Vertretungen bei zwischenstaatlichen Organisationen und der durch Berufs-Konsularbeamte geführten konsularischen Posten, das im Besitz einer Legitimationskarte des Typs B, C, D, E, K rot, K blau, K violett oder O des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten (EDA) ist und das die schweizerische Staatsangehörigkeit nicht besitzt.

Zuverlässige Angaben über die Anzahl der von der Meldepflicht befreiten Personen oder Institutionen gibt es nicht.¹¹⁶

A1.2.3 Die Befreiung von der Gebührenpflicht

Das geltende Recht gibt dem Bundesrat die Kompetenz, bestimmte Personenkategorien von der Gebührenpflicht zu befreien. Der Bundesrat hat in Artikel 64 RTVV davon Gebrauch gemacht.¹¹⁷ Heute werden auf schriftliches Gesuch hin AHV- oder IV-Berechtigte von der Gebührenpflicht befreit, wenn sie jährliche Leistungen nach Artikel 3 Absatz 1 Buchstabe a des Bundesgesetzes vom 19. März 1965 über Ergänzungsleistungen zur Alters- und Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG)¹¹⁸ erhalten und einen rechtskräftigen Entscheid über den Anspruch auf Ergänzungsleistung bei der Gebührenerhebungsstelle einreichen.

Entscheidend für den Zeitpunkt der Gebührenbefreiung ist gemäss heutiger Regelung (Art. 64 Abs. 2 RTVV) die Einreichung des entsprechenden Gesuches bei der Gebührenerhebungsstelle. Allerdings weist das RTVV in Artikel 64 Absatz 3 ausdrücklich darauf hin, dass wer das Gesuch um Ergänzungsleistung bei der zuständigen Behörde (in der Regel die kantonale Ausgleichskasse) einreicht, gleichzeitig das Gesuch um Gebührenbefreiung bei der Gebührenerhebungsstelle einreichen kann. Die Gebührenerhebungsstelle sistiert in einem solchen Fall das Verfahren, bis ein rechtskräftiger Entscheid über das Gesuch um Ergänzungsleistung vorliegt.

Die Gebührenerhebungsstelle Billag AG kontrolliert in regelmässigen Abständen, ob die Voraussetzungen für eine Gebührenbefreiung noch gegeben sind (Art. 64 Abs. 4 RTVV). Die Billag ist vertraglich verpflichtet, alle drei Jahre zu prüfen, ob ein gebührenbefreiter Haushalt noch besteht und ob die Voraussetzungen für die Gebührenbefreiung noch erfüllt sind.

¹¹⁴ SR 832.112.31

¹¹⁵ SR 192.12

¹¹⁶ Statistisch erfasst sind bei Billag lediglich diejenigen Nicht-Meldepflichtigen, die ihr dennoch eine Anmeldung zugestellt haben. Ende 2008 waren dies 4'446 Diplomaten und 27'658 weitere nicht meldepflichtige Personen (welche entweder schwer pflegebedürftig sind oder über kein Empfangsgerät verfügen). Quelle: 4. Quartalsreporting 2008 Billag

¹¹⁷ BGE 2A 283/2000 vom 5.1.2001

¹¹⁸ SR 831.30

Ende 2008 waren rund 200'000 Personen bzw. Haushalte von der Pflicht zu Zahlung der Empfangsgebühr befreit.¹¹⁹ Dies entspricht einem Gebührenaussfall von jährlich rund 96 Millionen Franken.

A1.2.4 Die strafrechtliche Durchsetzung der Meldepflicht

Die Gebührenerhebungsstelle ist verpflichtet, mögliche Verstösse gegen die Meldepflicht durch private, gewerbliche oder kommerzielle Gebührenpflichtige festzustellen und diese dem BAKOM zu melden. Das BAKOM hat in einer Untersuchung nach dem Bundesgesetz über das Verwaltungsstrafrecht (VStrR)¹²⁰ festzustellen, ob eine Widerhandlung gegen Artikel 101 Abs. 1 RTVG vorliegt. Die Busse kann nach Artikel 101 RTVG bis zu CHF 5'000.- betragen.

A1.2.5 Die Gebührenerhebungsstelle

Seit dem 1. Januar 1998 wird das Gebühreninkasso der Empfangsgebühren von Gesetzes wegen von einer unabhängigen Organisation wahrgenommen (Artikel 69 RTVG), die die offizielle Bezeichnung „Schweizerische Erhebungsstelle für Radio- und Fernsehempfangsgebühren“ trägt. Die Rechte und Pflichten der Gebührenerhebungsstelle sind zum einen in RTVG und RTVV, zum anderen im Vertrag zwischen ihr und der Schweizerischen Eidgenossenschaft, vertreten durch das UVEK, geregelt.

Die Hauptaufgaben der Gebührenerhebungsstelle sind das Bearbeiten von Anmeldungen und anderen Meldungen der melde- und gebührenpflichtigen Personen, die Akquisition neuer meldepflichtiger Privatpersonen und Betriebe, das Erlassen von Verfügungen im Zusammenhang mit der Erhebung der Gebühren, das Betreiben säumiger Gebührenpflichtiger, das Überweisen der Gebührenerträge an die SRG und an das BAKOM sowie das Anzeigen möglicher Verstösse gegen die Meldepflicht beim BAKOM. Weiter hat die Gebührenerhebungsstelle die meldepflichtigen Personen regelmässig in geeigneter Weise über deren Rechte und Pflichten zu informieren.

Die Kundendaten unterliegen dem Datenschutzgesetz (DSG)¹²¹. Die Gebührenerhebungsstelle ist in diesem Zusammenhang gegenüber dem Eidgenössischen Datenschutzbeauftragten für die Verwaltung der Daten verantwortlich. Die Weitergabe oder andere Verwendung der Daten ist nur beschränkt zulässig (Art. 66 RTVV). Die für die Gebührenerhebung benutzten Kundendaten dürfen in keinem Fall für Drittgeschäfte der Gebührenerhebungsstelle verwendet werden.

Weiter ist die Gebührenerhebungsstelle nach Artikel 65 Absatz 4 RTVV ermächtigt, für die SUIISA die Urheberrechtsentschädigungen einzuziehen. Entsprechende privatrechtliche Verträge zwischen der Inkassostelle und der SUIISA regeln die Einzelheiten.

A1.2.5.1 Gebührenerhebung in der Übergangszeit bis 2002

Die Einführung des Wettbewerbs im Fernmeldebereich auf den 1. Januar 1998 hat unter anderem dazu geführt, dass die Swisscom AG (vormals Telecom PTT) von der Erfüllung hoheitlicher Aufgaben entlastet werden musste - auch vom Inkasso der Empfangsgebühren, welche dieses Unternehmen bisher wahrgenommen hatte.

Während einer fünfjährigen Übergangsfrist bis Ende 2002 wurde die Swisscom gesetzlich beauftragt, weiterhin das Inkasso der Empfangsgebühren für den Bund wahr zu nehmen. In dieser Übergangsfrist musste das Inkassomandat ab dem Jahr 2003 aufgrund einer öffentlichen Ausschreibung durch das UVEK vergeben werden. Um die Inkasso-Funktion klar von den übrigen Aktivitäten der Swisscom zu trennen und so Wettbewerbsverzerrungen zu ihren Lasten zu verhindern, wurde der Swisscom gestattet, das Inkasso über eine von ihr beherrschte Tochtergesellschaft abzuwickeln. Die Swisscom gründete die Tochtergesellschaft Billag AG, die ab dem 1. Januar 1998 für den Bund das Inkasso der Empfangsgebühren wahrnahm. Ab diesem Zeitpunkt wurden die Gebühren nicht mehr zusammen mit der Telefonrechnung erhoben.

¹¹⁹ 204'738 Befreiungen für Radio-Empfang, 208'781 für Fernseh-Empfang

¹²⁰ SR 313

¹²¹ SR 235.1

A1.2.5.2 Das Ausschreibungsverfahren 1999 und das Einladungsverfahren 2005

Im Jahr 1999 führte das BAKOM ein Ausschreibungsverfahren gemäss den Bestimmungen der Verordnung über das öffentliche Beschaffungswesen (VoeB)¹²² durch. Im Rahmen dieses offenen Verfahrens reichten fünf Interessierte ein Angebot ein. Den Zuschlag erhielt im selben Jahr die Billag AG. Am 12.12.2000 wurde der Vertrag für die Jahre 2001 bis 2007 zwischen dem UVEK und der Billag AG unterzeichnet.

Ende 2004 begannen die Vorarbeiten für die Auswahl der Gebührenerhebungsstelle für die Periode 2008 bis 2014. Das UVEK entschied, den Inkassoauftrag im Rahmen eines Einladungsverfahrens zu vergeben. Das BAKOM führte das Verfahren mit externer Unterstützung durch.¹²³ Drei Unternehmen wurden eingeladen, eine Offerte einzureichen.¹²⁴ Eines der Unternehmen verzichtete in der Folge auf eine Offerteinreichung. Nach der einvernehmlichen Bereinigung der Offerten erhielten die beiden verbliebenen Bewerbern Gelegenheit zur Überarbeitung ihres Angebots.

Massgebend für die Auswahl und Beurteilung der Bewerbungen war das umfangreiche Pflichtenheft, welches die Grundlage für die gesamte geforderte Tätigkeit bildete. Darin enthalten waren die Aufgaben und Pflichten der Inkassostelle, Angaben zur Abgeltung der Inkassotätigkeit, Hinweise zum Verfahren, sowie zu Aufbau in Inhalt der Offerten und nicht zuletzt zur Bewertung. Gestützt auf eine SWOT-Analyse (Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats) zeigte die Evaluation der beiden Bewerbungen, dass die Billag AG das wirtschaftlich bessere Angebot eingereicht hatte. Obschon Billag höhere Kosten als ihre Konkurrentin vorsah, war ihr Angebot aufgrund der Businessplanung und der geringeren Übergangsrisiken insgesamt überlegen. Im April 2006 entschied das UVEK, das Inkassomandat für die Jahre 2008 bis 2014 der Billag AG zuzusprechen

A1.2.5.3 Die Tätigkeit der Billag in Zahlen

Jährlich versendet Billag den rund 3 Mio. Gebührenpflichtigen ca. 12 Mio. Rechnungen (pro Quartal erfolgt je eine Rechnung) und über 1 Mio. Mahnungen.¹²⁵ Die Gebührenerhebungsstelle nahm im Jahr 2008 etwa 700'000 Telefonanrufe entgegen und beantwortet rund 700'000 Schreiben, d.h. je 3'000 pro Tag, und versandte 300'000 Informationsschreiben. Ausserdem registrierte sie rund 500'000 Adressänderungen und leitete gegen rund 70'000 säumige Gebührenpflichtige eine Betreuung ein. Billag verwaltet rund 3 Millionen meldepflichtige Adressen und bearbeitet jährlich über 150'000 Neuanmeldungen, denen rund 100'000 Abmeldungen gegenüberstehen. Im Jahr 2008 verzeichneten die Aussendienstmitarbeitenden der Billag 200'000 Kontakte, unter anderem nahmen sie über 13'000 Kontrollen nach Abmeldungen vor. Seit Anfang 2009 hat Billag die Akquisition von Betrieben verstärkt. Billag verfügt über rund 300 Mitarbeitende, davon rund 160 fest Angestellte, 80 bis 100 Aussendienstmitarbeitende und je nach Bedarf 30 bis 50 temporär Mitarbeitende.

A1.2.6 Die Aufgaben des BAKOM

Das BAKOM übt nach Artikel 69 Absatz 5 RTVG die finanzielle und rechtliche Aufsicht über die Gebühren aus. Die Gebührenerhebungsstelle hat in diesem Zusammenhang dem BAKOM im Rahmen seiner Aufsicht Einsicht in alle Akten, insbesondere die Abrechnungsbuchhaltung, zu gewähren und die jährliche Abrechnung über die Empfangsgebühr zur Genehmigung vorzulegen. Weiter behandelt das BAKOM die Beschwerden gegen die Verfügungen der Gebührenerhebungsstelle und verfolgt bzw. beurteilt Verstösse gegen die Meldepflicht nach Massgabe des Verwaltungsstrafrechts. Im Jahr 2008 beantwortete das BAKOM 395 Schreiben im Zusammenhang mit der Empfangsgebühr, behandelte 617 Beschwerden gegen Billag und erledigte 2'855 Verwaltungsstrafverfahren wegen Verstössen gegen die Meldepflicht. Für die Erfüllung dieser Aufgaben erhält das BAKOM jährlich 4 Mio. Franken aus dem Ertrag der Empfangsgebühr.¹²⁶

¹²² SR 172.056.11

¹²³ Mitarbeit von UVEK, Kompetenzzentrums für öffentliches Beschaffungswesen, BDO Visura und AWK Group .

¹²⁴ Wegen dem Schutz des Geschäftsgeheimnisses werden die Namen der drei eingeladenen Unternehmen nicht genannt

¹²⁵ Angaben in diesem Abschnitt von Billag AG

¹²⁶ Art. 70 Abs. 1 Bst. c RTVG

Das BAKOM führte im Auftrag des UVEK zudem die beiden bisherigen Verfahren zur öffentlichen Vergabe des Inkassomandats durch (s. oben, Anhang Ziff. A1.2.5.2) und war bei der Ausarbeitung der Verträge zwischen dem UVEK und der Gebührenerhebungsstelle beteiligt.

A1.3 Finanzielle Aspekte der Empfangsgebühr

A1.3.1 Bestimmung der Höhe der Gebühren

Nach Artikel 70 Absatz 1 RTVG bestimmt der Bundesrat die Höhe der Empfangsgebühr. Bei seinem Entscheid hat er den Finanzierungsbedarf für die im RTVG ausdrücklich erwähnten Verwendungszwecke der Gebühr zu berücksichtigen (vgl. Anhang Ziff. A1.3.4):

Da der Ertrag der Empfangsgebühr nicht in der Staatsrechnung erscheint (Art. 70 Abs. 4 RTVG), kann sich das Parlament zur Höhe der Empfangsgebühr nicht äussern.

Aufgrund eines Berichts der Eidgenössischen Finanzkontrolle (EFK) vom März 2006 überprüft der Bundesrat die Gebührenhöhe regelmässig alle vier Jahre und passt sie gegebenenfalls an. Als Entscheidungsgrundlage unterbreitet die SRG SSR – an welche über 90 Prozent der einkassierten Gebührenbeträge fliessen – dem Bundesrat jeweils einen Finanzplan, in welchem aufgrund einer systematisierten Evaluation ihren Finanzbedarf sowohl für die Fortführung des bisherigen Angebots als auch für einen Leistungsausbau in den kommenden vier Jahren darstellt und begründet. Zum ersten (und bislang einzigen Mal) hat der Bundesrat im Dezember 2006 die Gebührentarife nach diesem Verfahren für die Jahre 2007 bis 2010 festgelegt. Der Bundesrat erhöhte damals die Gebühr um 2,5 Prozent. Durch diese Erhöhung wurde in erster Linie der durch das neue RTVG verursachte Mehrbedarf (v.a. die signifikante Erhöhung der Gebührenanteile privater Veranstalter) berücksichtigt, nur zum Teil jedoch der von der SRG SSR geltend gemachte Mehrbedarf.

A1.3.2 Entwicklung der Gebührenhöhe

Am Beispiel des privaten Empfangs zeigt die folgende Tabelle die Entwicklung der Höhe der Empfangsgebühr in den vergangenen Jahren. Neben den effektiv von den Haushalten zu bezahlenden, nominalen Franken-Beträgen sind auch die realen, um die aufgelaufene Teuerung korrigierten Beträge aufgeführt.¹²⁷ Indem die teuerungsbedingte Franken-Entwertung berücksichtigt wird, zeigt der reale Betrag, welche Kaufkraft die nominale Gebühr im betreffenden Jahr besass, verglichen mit dem Jahr der letzten Gebührenanpassung 2007.¹²⁸

¹²⁷ Nominale Beträge (bis 2006) aus Prüfung der Finanzlage und Wirtschaftlichkeit der SRG SSR idée suisse, Bericht zuhanden des UVEK, vom 29.3.2006 (http://www.efk.admin.ch/pdf/5284_SRG-Bericht_de.pdf), S. 217 (auf ganze Frankenbeträge gerundet). Berechnung der realen Beträge anhand des Landesindex der Konsumentenpreise (LIK-Teuerungsrechner, http://www.portal-stat.admin.ch/liik_rechner/d/liik_rechner.htm)

¹²⁸ Lesebeispiel: Die im Jahr 1982 von einem Haushalt zu bezahlenden 261 Franken entsprechen einer Kaufkraft von 417 Franken im Jahr 2007

Jahre	Empfangsgebühr für privaten Radio- und Fernseh-Empfang, je Haushalt <i>(pro Jahr, in Fr, inkl. MWSt)</i>	
	nominal	real <i>(Basis: 2007)</i>
1982 – 1986	261	417 (1982)
1987 – 1990	280	399 (1987)
1991 – 1992	350	426 (1991)
1993 – 1994	397	449 (1993)
1995 – 1999	409	450 (1995)
2000 – 2002	433	460 (2000)
2003 – 2006	450	467 (2003)
2007 – 2010	462	462 (2007)

Die Tabelle zeigt, dass die Gebühr für den privaten Empfang seit 1982 nominal um 77 Prozent angestiegen ist, real (bis 2007) aber bloss um 11 Prozent. Demgegenüber haben die mit dem Gebührenertrag finanzierten Leistungen im selben Zeitraum stark zugenommen. Die SRG – an welche der Hauptanteil des Gebührenertrags fließt - hatte 1982 insgesamt 6 Radioprogramme und 3 Fernsehprogramme angeboten, heute sind es 18 Radioprogramme und 8 Fernsehprogramme, dazu Teletext in allen TV-Programmen.

Real praktisch unverändert blieb die Empfangsgebühr seit 1993 (+ 3% bis 2007), obwohl in dieser Zeit die grössten Ausbauschritte der SRG stattgefunden haben: Einführung der zweiten Fernsehprogramme in allen drei Landesteilen (ab 1993) und eines vierten TV-Programms in der Deutschschweiz (SF info ab 1999), Einführung von vierten (Option Musique 1994, Musigwälle 1996), fünften (Virus 1999) und sechsten (DRS 4 News 2007) sprachregionalen Radioprogrammen sowie von nationalen Satelliten-Musikprogrammen (Swiss Pop, Swiss Jazz und Swiss Klassik 1998), Digitalisierung der Verbreitung von Radio (DAB, ab 1999) und des Fernsehens (DVB-T, ab 2003).

Nicht zu vergessen sind in diesem Zusammenhang ausserdem die kostensteigernden Auswirkungen der Internationalisierung und Ökonomisierung der elektronischen Medien seit den 1980er-Jahren, welche in der Schweiz vor allem die SRG treffen. Als Beispiel seien die explodierten Fernseh-Sportrechte angeführt, die sich seit Mitte der 80er-Jahre vervielfacht haben. Zum Beispiel kosteten die Ausstrahlungsrechte der Fussball-Weltmeisterschaften für den deutschsprachigen Markt 1986 14 Mio. Franken, 2006 bereits 2'100 Mio. Franken. Für die TV-Rechte der olympischen Sommerspiele 1988 wurden 42 Mio. Franken bezahlt, für jene von 2006 dagegen 665 Mio. Franken.

Hinzu kamen Faktoren ausserhalb der SRG, welche die Empfangsgebühren verteuerten. Auch diese wirkten sich vor allem seit 1993 aus: Gebührenanteile für lokal-regionale Radio- und Fernsehveranstalter („Gebührensplitting“, ab 1993, heute 50 Mio. Franken pro Jahr bzw. 4 % des Gebührenertrags), Einführung der Mehrwertsteuer (ab 1995, 2,4 % auf dem Gebührenertrag), Aufwand für Gebühreninkasso nach Trennung von der Telefonrechnung (ab 1998, heute 57,6 Mio. Franken, entspricht 4,5 % des Gebührenertrags; vgl. Anhang Ziff. A1.3.5), Ertragsausfall durch die Befreiung von Ergänzungsleistungen-BezügerInnen (ab 2001, heute 95 Mio. Franken pro Jahr, entspricht ca. 7,5 % des Gebührenertrags¹²⁹).

¹²⁹ vgl. Fussnote 73

A1.3.3 Ertrag der Empfangsgebühr

Im Jahr 2008 betrug der gesamte fakturierte Ertrag der Empfangsgebühren (inkl. MWSt) 1,29 Mrd. Franken¹³⁰. Dieser verteilte sich wie folgt auf die verschiedenen Tarifkategorien:

Fakturierte Empfangsgebühren im Jahr 2008	Radio			Fernsehen		
	Anzahl	Ertrag absolut <i>(in Fr. 1'000 inkl. MWSt)</i>	Ertrag in % <i>(des Totals Radio)</i>	Anzahl	Ertrag absolut <i>(in Fr. 1'000 inkl. MWSt)</i>	Ertrag in % <i>(des Totals Fernsehen)</i>
Haushalte	2'753'483	458'738	96.4	2'776'264	804'159	98.5
Betriebe	73'081	17'132	3.6	28'108	11'953	1.5
davon:						
- Gewerblicher Empfang	24'303	5'840	1.2	5'926	2'750	0.3
- Kommerz. Empfang I (1 bis 10 Geräte)	46'415	10'314	2.2	19'520	7'322	0.9
- Kommerz. Empfang II (11 bis 50 Geräte)	1'640	607	0.1	1'928	1'228	0.2
- Kommerz. Empfang III (51 oder mehr Geräte)	723	371	0.1	734	653	0.1
Total Haushalte u. Betriebe	2'826'564	475'871	100.0	2'804'372	816'112	100.0

A1.3.4 Verwendung des Gebührenertrags

Der Ertrag der Empfangsgebühr wird gemäss Artikel 70 Absatz 1 RTVG für diese Zwecke verwendet:

- Finanzierung der Programme der SRG und der übrigen publizistischen Angebote der SRG, die zur Erfüllung des Programmauftrags notwendig sind
- Unterstützung von lokal-regionalen Programmen mit einer Konzession mit Gebührenanteil
Das RTVG bestimmt, dass die Anteile für Radio- und für Fernsehveranstalter mit einem Gebührenertraganteil insgesamt je 4 Prozent des Ertrags der Radio- und der Fernseh-Empfangsgebühren betragen (Art. 40 Abs. 1 RTVG).
- Finanzierung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Erhebung der Empfangsgebühren sowie der Durchsetzung der Melde- und der Gebührenpflicht
Finanziert wird konkret der Aufwand der Gebührenerhebungsstelle für das Akquirieren von Meldepflichtigen, die Verwaltung der Datenbank der Meldepflichtigen, Rechnungsstellung, Geldtransaktionen, Mahn- und Betreuungswesen, Kundenbetreuung, Marketing- und Informationsmassnahmen sowie der Aufwand des BAKOM für die Verfolgung von Schwarzsehern und -hörern, die Behandlung von Beschwerden gegen die Gebührenerhebungsstelle und die Aufsicht über diese.
- Unterstützung der Nutzungsforschung
Die Stiftung für Nutzungsforschung erhält einen jährlichen Beitrag an die Entwicklung und Beschaffung von Erhebungsmethoden und -systemen (Art. 81 Abs. 1 RTVG)
- Investitionsbeiträge für die Einführung neuer Technologien

¹³⁰ Alle Angaben in diesem Abschnitt, inkl. Tabelle, aus 4. Quartalsreporting 2008 Billag (Die Angaben betreffen die fakturierten Beträge, diese sind leicht höher als die im gleichen Jahr einkassierten Beträge von total 1,276 Mrd. Franken)

Privaten Veranstaltern von Radio- und Fernsehprogrammen mit einem Leistungsauftrag können bei der Einführung neuer Verbreitungstechnologien Investitionsbeiträge für Sendernetze ausgerichtet werden (Art. 58 Abs 1 RTVG).

Im Jahr 2008 wurden für diese Zwecke die folgenden Zuwendungen aus den einkassierten Erträgen der Empfangsgebühr ausgerichtet (in Mio. Franken, ohne MWSt, gerundet):

		<i>(Mio. Fr., ohne MWSt)</i>
SRG SSR		1'129
Lokale und regionale Veranstalter		50
Erhebung der Gebühren und Durchsetzung der Melde- und Gebührenpflicht	an Billag AG	54
	an BAKOM	4
Unterstützung der Nutzungsforschung		2
Investitionsbeiträge für neue Technologien		4
Total		1'243

A1.3.5 Kosten des heutigen Systems

Die Entschädigung der Billag betrug im Jahr 2008 rund 53,6 Mio. Franken.¹³¹ Der Aufwand für das Inkasso der Radio- und Fernsehempfangsgebühren von 50,6 Mio. Franken verteilt sich zu einem Drittel auf den Bereich Druck, Versand und Zahlungsverkehr, zu einem Drittel auf den Personalaufwand und zu einem Drittel auf den sonstigen Betriebsaufwand inkl. Zinsen und Steuern. Der Gewinn aus der Gebührenerhebung der Radio- und Fernsehempfangsgebühren betrug 3,0 Mio. Franken. Gemessen am Gesamtertrag (einkassierte Beträge) der Empfangsgebühr von 1,276 Mrd. Franken (inkl. MWSt) beträgt die Entschädigung der Billag, inkl. Gewinn, 4,2 Prozent. Unter Einbezug des jährlichen Aufwands des BAKOM von 4 Mio. Franken machen die gesamten Erhebungs- und Inkassokosten 4,5 Prozent der einkassierten Beträge aus.

Die genannten Beträge können entsprechend der jährlichen Kostenentwicklung und dem vertraglichen Entgeltmodell mit dem Bonus/Malus-System von Jahr zu Jahr abweichen. Die Abgeltung der Billag berechnet sich auf der Grundlage der von ihr einkassierten Beträge. Die Basisentschädigung (fixer Prozentsatz der einkassierten Beträge) kann sich entsprechend der Gesamtsumme der einkassierten Beträge vermindern oder erhöhen. Die Billag kann die Höhe ihrer Entschädigung somit durch ihren Erfolg bei der Akquisition von neuen Gebührenpflichtigen und durch ihre Effizienz beim Debitoren-Management (Mahnungen, Betreibungen, u.a.) beeinflussen.

¹³¹ Angaben zu Aufwand und Gewinn der Billag AG gemäss Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Rickli „Gebühren-Subventionen für die Billag“ vom 25.8.2008 (08.3540) [Beträge leicht korrigiert gemäss definitivem Ergebnis].

Anhang 2: Beispiele von Finanzierungssystemen im Ausland

A2.1 Frankreich: Seit 2005 an Wohnungssteuer gekoppelte geräteabhängige Abgabe (mit Opting Out)

Auch in Frankreich ist zur Finanzierung des öffentlichen Rundfunks eine jährliche Abgabe („redevance audiovisuelle,“) vorgesehen. Die Erhebungsmethode der Gebühr wurde 2005 vereinfacht. Sie wurde an die Wohnraumsteuer („taxe d’habitation“) gekoppelt. Sie wird gleichzeitig mit dieser Abgabe erhoben und einkassiert. Diese Steuer schulden nicht nur Eigentümer, sondern auch Mieter. Entrichten müssen die Abgabe alle Wohnraumsteuerpflichtigen, die am Stichtag (1. Januar des Abgabjahres) in ihrem Haushalt über ein Fernsehempfangsgerät oder ein anderes für den Empfang von Fernsehprogrammen geeignetes Gerät verfügen. Unabhängig von der Anzahl von Empfangsgeräten ist eine einzige Abgabe geschuldet. Keine Gebührenpflicht löst bislang die Empfangsmöglichkeit über Computer oder Mobiltelefon aus. Es gibt aber Bestrebungen, auch diese künftig zu erfassen (Bericht der Commission Copé an den Staatspräsidenten vom Juni 2008).

Seit 2005 ist die Meldepflicht durch ein Opting Out ersetzt: Franzosen und Französinnen müssen nicht mehr melden, dass sie über ein Fernsehgerät verfügen. Vielmehr können sie in ihrer Einkommenssteuererklärung angeben, dass sie zum Stichtag *kein* Fernsehgerät besitzen. Dies geschieht durch blosses Ankreuzen eines Rechtecks: „Cochez la case si aucune de vos résidences (principale ou secondaire) n’est équipée d’un téléviseur“. Diese Behauptung kann durch die zuständige Behörde überprüft werden. Hinweise auf eine falsche Deklaration in der Einkommenssteuererklärung können sich z.B. aus den Angaben von Pay TV-Veranstaltern ergeben, welche die Behörde auf deren Verlangen über die Identität ihrer Kundschaft zu informieren haben. Falsche Angaben über das Nichtvorhandensein eines Gerätes werden mit einer Busse von 150 Euro geahndet.

Gebührenpflichtig ist auch der gewerbliche Empfang. Dort wird die Erhebung und das Inkasso nicht an die Wohnraumsteuer gekoppelt, sondern an die Mehrwertsteuer. Notwendig ist eine Angabe auf der jährlichen Mehrwertsteuererklärung oder einem bestimmten Formular. Die Höhe der Gebühr für den gewerblichen Empfang ist abhängig von der Anzahl Empfangsgeräte und der Branche (z.B. Reduktion für bestimmte Hotels; höhere Gebühr für Betriebe mit Alkoholausschank).

Von der Gebühr befreit sind u.a. die Bezüger von Ergänzungsleistungen der Sozialversicherung und – unter bestimmten Voraussetzungen – Personen im Alter von über 60 Jahren.

Mit Blick auf das schweizerische, kantonal organisierte System der direkten Bundesteuer ist darauf hinzuweisen, dass in Frankreich die staatlichen Steuern zentral erhoben und eingezogen werden.

A2.2 Finnland: Geräteunabhängige Abgabe ab 2012 vorgesehen

In Finnland existiert gegenwärtig eine Fernsehgebühr, die in verschiedener Hinsicht mit dem schweizerischen Modell vergleichbar ist. Sie knüpft an den Betrieb eines funktionsfähigen Empfangsgeräts an und erfasst neben Haushalten (rund 1,9 Millionen) auch Betriebe und Organisationen (rund 30'000). Eine parlamentarische Arbeitsgruppe kam 2009 zum Schluss, das System einer bei Privaten und Unternehmen bezogenen, ausserhalb des Staatshaushaltes abgewickelten Empfangsgebühr sei nach wie der beste Weg zur Finanzierung des Service Public in Finnland.

Nach den Vorstellungen der Arbeitsgruppe soll die Gebühr ab 2012 aber nicht mehr an den Besitz eines Empfangsgerätes gekoppelt sein. Sie geht davon aus, dass in Finnland ohnehin jedermann die Möglichkeit hat, Service Public-Programme zu konsumieren. Vorgesehen ist deshalb eine geräteunabhängige Service Public-Abgabe, welche alle Haushalte sowie Unternehmen und Organisationen mit einem Jahresumsatz von mehr als 400'000 Euro treffen soll. Nach den finnischen Berechnungen würde die Höhe der Gebühr für den einzelnen Haushalt mit dem neuen System von jährlich rund 231 Euro (im Jahr 2010) auf rund 175 Euro sinken. Die Gebühr wird nach dem finnischen Konzept nach wie vor durch die Kommunikations-Regulierungsbehörde (Viestintävirasto / Finnish Communications Regulation Authority) eingezogen. Eine Meldung bei dieser Behörde wird künftig überflüssig, da sich die nötigen Angaben bereits in den bestehenden Bevölkerungs- und Unternehmensregistern finden.

A2.3 Niederlande

In den Niederlanden wurde die Gebührenfinanzierung ab 1. Januar 2000 durch eine öffentliche Finanzierung aus dem Staatshaushalt ersetzt. Auf diese Weise fallen die Kosten für den Gebühreneinzug weg. Es wurde anerkannt, dass die Finanzierung aus Steuergeldern den Einfluss der Politik auf die Höhe der Geldmittel erhöht, die den öffentlich-rechtlichen Veranstaltern zufließen. Einer erhöhten Staatsabhängigkeit der Rundfunkveranstalter will das niederländische Mediengesetz dadurch begegnen, dass die Beiträge nicht jährlich durch das Parlament festgelegt, sondern indexiert werden (Art. 111 des niederländischen Mediengesetzes, „Mediawet“). Es handelt sich um einen Mischindex aus der statistischen Zunahme der Zahl niederländischer Haushalte einerseits und dem Konsumentenpreisindex andererseits. Diese Regelung soll die Kontinuität des Mittelzuflusses und damit die Unabhängigkeit der Rundfunkveranstalter sichern. Allerdings kann die Regelung nicht verhindern, dass das Parlament dem öffentlichen Rundfunk im Rahmen einer Gesetzesänderung die Mittel kürzt. So wurden die in Artikel 111 Mediengesetz vorgesehenen Beiträge im Rahmen verschiedener allgemeiner Sparprogramme immer wieder gekürzt.