

PER EMAIL AN: RTVG@BAKOM.ADMIN.CH

**Eidgenössisches Departement für
Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation UVEK**
Frau Bundesrätin Simonetta Sommaruga

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Herr Direktor Bernard Maissen

Aarau, 08.12.2021

**Vernehmlassungsantwort zur geplanten Teilrevision der Radio- und
Fernsehverordnung (RTVV)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin Sommaruga
Sehr geehrter Herr Direktor Maissen

Wir beziehen uns auf Ihr Schreiben vom 8. September 2021, mit welchem Sie CH Media Holding AG (nachfolgend CH Media) Gelegenheit geben, zur geplanten Revision der RTVV Stellung zu nehmen. Gerne lassen wir uns namens von CH Media wie folgt vernehmen:

1. Executive Summary

Der Bundesrat mag mit der geplanten Teilrevision der RTVV zur Förderung des regionalen Service public hehre Ziele verfolgen. Das Revisionsvorhaben wird diese Ziele aber nicht erreichen.

Ein akuter und umfassender Regulierungsbedarf, wie der Bundesrat ihn annimmt, besteht nicht. Denn der regionale Service public ist trotz Digitalisierung und abnehmender Werbemärkte nach wie vor gewährleistet.

Doch damit nicht genug: Die geplante Teilrevision der RTVV wird volkswirtschaftlich und gesellschaftlich in allen relevanten Bereichen zu einer Verschlechterung gegenüber dem Status quo führen. Wettbewerbsverzerrungen und fehlende Innovationsanreize verursachen volkswirtschaftliche Wohlstandsverluste, das Service public Angebot wird bezüglich Dauer und Reichweite reduziert und die Vielfalt hochwertiger Radioinhalte nimmt ab. Das Resultat wird voraussichtlich weniger Informationen sein und nicht mehr oder bessere Information. Neue Programmveranstalter werden sich kaum etablieren können. Die bestehenden regionalen Radio- und TV-Programmveranstalter werden wirtschaftlich geschwächt und können ihre gesellschaftliche Rolle dadurch nicht mehr angemessen erfüllen.

Die nicht fundierte Vorlage entzieht den privaten Radio- und TV-Programmveranstaltern also nicht nur ihre ökonomische Grundlage. Sie schwächt auch deren publizistische

Leistungsfähigkeit und wird sich gesamtwirtschaftlich und gesellschaftlich schädigend auswirken.

Was den Leistungsauftrag und dessen Aufsicht durch das BAKOM angeht, tut die Behörde im Hinblick auf die gewünschte Qualität des regionalen Service public gut daran, die Programmfreiheit der Veranstalter weiterhin zu wahren und die Medienfreiheit zu achten. Denn staatliche Übergriffe in die Programmfreiheit gefährden die Qualität des Informationsangebots letztlich mehr, als die noch zu bewältigende Digitalisierung und die rückläufigen Werbemärkte.

Das Vorhaben verletzt auch das RTVG. Die im Gesetz vorgesehenen Konzessionen ohne Abgabenteil werden auf dem Verordnungsweg abgeschafft. Dafür sollen Konzessionen mit Abgabenteil in der ganzen Schweiz vergeben werden, obschon das Gesetz solche nur dort vorsieht, wo eine ausschliessliche Werbefinanzierung nicht möglich ist. Beides geht nicht. Nur der Gesetzgeber könnte dies entscheiden.

Die vorgeschlagene Regulierung ist zu verwerfen. Nach Beantwortung der derzeit noch offenen Fragen (Abstimmung über das Medienpaket, UKW-Verbreitung) kann eine Revision von RTVG und RTVV neu angegangen werden. Ein solches Vorhaben bedarf allerdings der vorgängigen Klärung der Rolle der SRG, welche den Schweizer Radiomarkt gebührenfinanziert dominiert. Bis dahin ist es ohne weiteres möglich, die bisherigen Konzessionen zu verlängern.

2. Ausgangslage

a. Umfassendes Regulierungsvorhaben

Das UVEK/BAKOM plant, ab dem Jahr 2025 ein neues Konzessions-Regime für private Programme einzuführen und die TV- und Radio-Konzessionen 2023 neu auszuschreiben. Die **umfassende Reform** beinhaltet:

- Beibehaltung von 13 Konzessionen mit Gebührenanteilen im TV-Bereich;
- Neuordnung des Radio-Bereichs durch eine
 - o faktische Abschaffung der Kategorie Konzession ohne Gebührenanteil (Wegfall von 15 Konzessionen ohne Gewinnausschüttungsverbot), obwohl das RTVG diese Kategorie nach wie vor vorsieht;
 - o flächendeckende Neuvergabe von Radio-Konzessionen mit Gebührenanteilen und Gewinnausschüttungsverboten (21 Konzessionen);
- Neugliederung der Konzessionsgebiete;
- Anpassung der mit den Konzessionen verbundenen Leistungsaufträge;
- Allenfalls auch Neuaufteilung der Gebührenanteile zulasten der Gattung TV und Anpassung der Kriterien für die Höhe der Gebührenanteile.

Das Vorhaben basiert auf dem umstrittenen **Massnahmenpaket für die Medienförderung**¹, gegen das ein Referendum zustande gekommen ist. Das Paket beinhaltet u.a. die Erhöhung

¹ Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien

der Gebührengelder auf 8 % und die Abschaffung der «2+2-Regel». Die Abstimmung über das Referendum erfolgt am 13. Februar 2022.

Nach dem Start der Vernehmlassung hat das BAKOM informell zum zukünftigen **Gebührenverteilmodell** informiert. Während heute die regionalen TV-Programme 63 % des für Private reservierten Abgabenanteils Gebührenkuchens und die Radios 37 % erhalten, bestehen offenbar Pläne, dass die Anteile neu 50:50 zwischen TV und Radio verteilt werden, um die zusätzlich geplanten Radiokonzessionen mit Gebührenanteil zu finanzieren.

b. Ökonomische Studie von Swiss Economics

CH Media kann als der Schweizer Medienkonzern der Regionen bezeichnet werden. Entsprechend stark ist das Bekenntnis von CH Media zu einem qualitativ hochstehenden regionalen Service public – und zwar auf allen Medienkanälen, d.h. Print, Online sowie Radio und Fernsehen. Der Konzern betreibt u.a. die **sechs Regionalradios** FM1, Radio 24, Radio 32 (gemeinsam mit ZT Medien AG), Radio Argovia, Radio Bern1 und Radio Pilatus. Es ist unschwer zu erkennen, dass CH Media vom geplanten Regulierungsvorhaben ausserordentlich stark betroffen wäre, sollte es zur Umsetzung gelangen.

In Anbetracht der erheblichen Auswirkungen der Teilrevision – nicht nur für CH Media und die Gattung Radio, sondern für die ganze Gesellschaft – hat CH Media eine ökonomische Begutachtung der Auswirkungen des Regulierungsvorhabens in Auftrag gegeben.

Als **Ergebnis** der **Studie von Swiss Economics** steht fest, dass kein dringlicher Missstand besteht. Es ist daher fraglich, dass sich die Teilrevision der RTVV in dieser Form rechtfertigen lässt. Demgegenüber sind die potenziellen negativen Effekte der angedachten Regulierungsänderung substantiell. Insbesondere muss mit einer Zunahme der Rechtsunsicherheit, einer Verschlechterung der Ertrags- und Kostenstruktur der Programmveranstalter und mit einem Abfall der publizistischen Qualität gerechnet werden. Zudem geht die Revision mit erheblichen wettbewerblichen Verzerrungen einher und hemmt in der Tendenz die Innovationstätigkeit auf dem Radiomarkt. Schliesslich muss damit gerechnet werden, dass das Service public-Angebot bezüglich Dauer und Reichweite reduziert und die Vielfalt hochwertiger Radioinhalte verkleinert wird. Somit besteht Unklarheit darüber, ob private Lokalradios ihre wichtige gesellschaftliche Rolle auch nach der Teilrevision noch angemessen erfüllen könnten.²

3. Stellungnahme von CH Media

a. Wesentliche Parameter sind unbekannt

Der Bundesrat eröffnet das Vernehmlassungsverfahren zur Teilrevision der RTVV mit der Ausgestaltung der Versorgungsgebiete, obwohl wichtige Parameter für eine Beurteilung des Regulierungsvorhabens bis dato unbekannt sind.

Dies gilt insbesondere in Bezug auf die **Versorgungsgebiete**. Denn die Grösse und Ausgestaltung dieser Gebiete haben direkten Einfluss auf den zu erbringenden Leistungsauftrag

² Ökonomische Analyse der Teilrevision RTVV von Swiss Economics, Studie vom 3. Dezember 2021, S. 3 f.

und die Höhe des Gebührenanteils, der einem Veranstalter zur Erbringung dieses Leistungsauftrags zugesichert wird. Bereits heute werden zur Berechnung des Wirtschaftsfaktors, der als Kriterium für die Ermittlung der Gebührenanteile beigezogen wird, auf die Bevölkerungszahlen und Wirtschaftsstrukturen eines Versorgungsgebiets abgestellt. Dies soll nach Auffassung des BAKOM auch künftig so sein. Es ist deshalb davon auszugehen, dass im geplanten System wegen der grösseren Anzahl von Konzessionären bei teilweise kleineren Konzessionsgebieten mit weniger finanziellen Abgabeleistungen gleich grosse oder sogar grössere publizistische Leistungen erbracht werden müssen. Dies ist nicht machbar. Daher wird der regionale Service public geschwächt. Wo grössere Konzessionsgebiete entstehen (Zentralschweiz, Ostschweiz, Zürich, Arc Lémanique) wird die Versorgungsleistung neu nur noch von einem Anbieter erbracht, womit Gefahr besteht, dass ohne ausreichende Finanzierung der Versorgungsgrad der Regionen abnimmt.

Die **Aufteilung der Abgabenanteile** zwischen **Radio und TV** erfolgte bis anhin im Verhältnis 63 % für regionale TV-Programme und 37 % für Radios. Dieses Verhältnis soll künftig zum Nachteil der TV-Programme auf 50/50 verändert werden. Die konzessionierten TV-Programme würden durch diese Verschiebung abgestraft und müssten ihre publizistischen Leistungen reduzieren. Ein Nein zur Medienförderung am 13. Februar 2022 verunmöglicht die Umsetzung des neuen Systems.

Bei Ablehnung der Medienförderung würde auch die «**2+2-Regel**» (Art. 44 Abs. 3 RTVG) bestehen bleiben, die es einem Medienunternehmen verbietet, mehr als zwei konzessionierte Radio- und Fernsehstationen zu betreiben. Bleibt die Regel bestehen, kommt dies einer wettbewerbsverzerrenden Vorselektion der Bewerbungen um eine neue Konzession gleich. Unternehmen wie CH Media werden so klar benachteiligt. Veranstalter, die neu in den Markt eintreten, haben bessere Aussichten auf eine Konzessionserteilung und zwar unabhängig von der Qualität ihrer Bewerbung. Gerade wenn es wie vorliegend um die Güte des regionalen Informationsangebots geht, ist dies auch gesellschaftlich eine unhaltbare Ausgangslage.

Und offen ist letztendlich auch die Frage, ob und auf welchen Zeitpunkt hin die **UKW-Verbreitung** eingestellt wird. Stand heute soll die Abschaltung per 31. Dezember 2024 erfolgen. Kritisiert wird in der Branche, dass dieses Datum zwar mit der geplanten Neukonzessionierung korreliert, aber die reale Nutzung der UKW-Frequenzen nicht widerspiegelt.

Vor einer Revision muss die **Rolle der privaten Medienveranstalter und deren Finanzierung** einer vertieften **Prüfung** unterzogen und debattiert werden. Dasselbe gilt für die **SRG**, welche mit ihren Programmen den Schweizer Radiomarkt dominiert. Eine Neuordnung der Radiolandschaft im Bereich der privaten Programme kann also nicht vorgenommen werden, ohne dass nicht auch die Rolle der SRG und die von ihr ausgehende Wettbewerbsverzerrung thematisiert wird.

Fazit: Eine neue Regulierung ohne vorgängige Beantwortung dieser Fragen macht keinen Sinn. In Anbetracht der Dauer und Komplexität der politischen Prozesse ist nicht mit einer Neuausschreibung vor 2028 zu rechnen. Bis dahin ist der Status quo zu bewahren.

b. Die Vorlage basiert auf unzutreffenden Annahmen

Die Vorlage basiert auf der **Annahme**, dass Programme, die sich ausschliesslich am Werbemarkt finanzieren, künftig kaum ein umfassendes und relevantes Regionalinformationsangebot bereitstellen können³. Kommerzielle Radios ohne Abgabenanteil würden weniger Regionalinformationen anbieten als Lokalradios mit Abgabenanteil. Damit wird suggeriert, dass der regionale Service public gefährdet ist.

Diese These ist **falsch**. Richtig ist vielmehr, dass der regionale Service public auch im Status quo gewährleistet ist, womit kein umfassender regulatorischer Handlungsbedarf identifiziert werden kann.⁴

Bezeichnenderweise führte das BAKOM im Rahmen der Präsentation der Programmanalysen durch Publicom im Juni 2021 auch aus, dass die Regionen genügend versorgt sind! So heisst es in der offiziellen Kommunikation⁵ *«Damit tragen die Privatradios und die Regionalfernsehen zu einer vielfältigen Berichterstattung aus den Regionen bei. Etliche Radios bieten ihrem Publikum weit mehr als das verlangte Minimum von täglich 30 Minuten Regionalinformation während der definierten Hauptsendezeit von achteinhalb Stunden.»*

Die vom BAKOM initiierten **Programmanalyse** der privaten Regionalprogramme ist trotzdem problematisch. Bekanntlich wurden die quantitativen Vorgaben in Bezug auf den Umfang der Regionalinformation im Jahr 2020 in den Veranstalterkonzessionen präzisiert. Nach Konzessionserteilung hat das BAKOM weitere inhaltliche Vorgaben definiert, die jedoch einer Überprüfung nicht standhalten⁶. Ein **Rechtsgutachten** hat ergeben, dass das Vorgehen des BAKOM gegen elementare Rechtsgrundsätze (Medienfreiheit in Art. 17 BV und Programmautonomie in Art. 6 Abs. 2 RTVG) verstösst und die inhaltlichen Messungen verbesserungswürdig sind. Auf diese Weise ist eine unhaltbare Analyse der Leistungen entstanden, die in unzulässiger Weise in die Programmhoheit der Veranstalter eingreift und auch kein Regulierungsvorhaben wie das vorliegende legitimiert.

Qualität ist bekanntlich kein objektiver Begriff, dem eine allgemeingültige, messbare Definition zugrunde liegt. Dasselbe gilt für inhaltliche Parameter wie Regionalbezug und Relevanz, die vom BAKOM viel zu eng ausgelegt werden. Auch die Länge einzelner Beiträge bzw. die Programmdauer lassen keine Aussage zu bezüglich Qualität und Informationsgehalt der Sendungen, wie die Studie von Swiss Economics zu Recht festhält.⁷

Fazit: Die Vorlage basiert auf falschen Annahmen, weshalb kein Regulierungsbedarf ausgewiesen ist.

³ Erläuternder Bericht des BAKOM vom September 2021, S. 4

⁴ Ökonomische Analyse der Teilrevision RTVV von Swiss Economics, Studie vom 3. Dezember 2021, S. 28

⁵ <https://www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/das-bakom/medieninformationen/medienmitteilungen.msg-id-84138.html>

⁶ Serviceleistungen wie das Regionalwetter ist für die Behörde ebenso wenig Service public wie eine Sportberichterstattung über ein Auswärtsspiel eines im Konzessionsgebiet ansässigen Sportklubs. Würde das Spiel zuhause stattfinden, würde es hingegen als Service public gewertet. Auch die Orientierung über einen langen Stau nach einem Autounfall wird nicht als Service public gewertet. Derartige Kriterien ergeben keinen Sinn; Service public kann nicht auf diese Weise definiert werden.

⁷ Ökonomische Analyse der Teilrevision RTVV von Swiss Economics, Studie vom 3. Dezember 2021, S. 25

Die revidierte RTVV würde weiteren staatlichen Übergriffen in die Programmfreiheit Vorschub leisten. Die Qualität des Service public und programmliche Innovationen würden dadurch gefährdet.

Die Diversität der Programme würde bei Umsetzung der Vorlage abnehmen und programmliche Innovationen würden verhindert.⁸

c. Die Vorlage gefährdet Investitionen

CH Media hat in Anbetracht der schwierigen Marktverhältnisse eine Vorwärtsstrategie entwickelt und konsequent in die regionalen Radio- und TV-Programme und die Digitalisierung investiert. So wurde an den Standorten St. Gallen, Zürich, Aarau, Luzern und Bern in den letzten drei Jahren **Investitionen** von rund CHF 25 Mio. in Technik und Infrastruktur der Radio- und TV-Veranstalter getätigt. CH Media nutzt heute über mehrere Radioprogramme Synergien, so z. B. im Musikprogramm oder beim Redaktionssystem. Dadurch konnte das publizistische Angebot in den Regionen quantitativ und qualitativ ausgebaut werden.

Weiter lancierte CH Media in der ganzen Deutschschweiz mit den digitalen **Today-Plattformen** der Radioprogramme (FM1, Pilatus, Züri und Argovia) ein neues Medienangebot, welches die Informationsleistungen in den Regionen nochmals erhöhte. Für diese neuen regionalen News-Plattformen werden in den Regionen Zentralschweiz und Aargau je acht und in Zürich und der Zentralredaktion 14 redaktionelle Mitarbeitende neu eingestellt. Durch die **Konvergenz** und **Digitalisierung** der Medien profitieren alle Medien-Gattungen insbesondere das Radio vom Leistungsausbau.

CH Media fördert überdies stark die **Ausbildung von Journalisten und Journalistinnen** in den Bereichen Radio, TV und Digital, indem sie Nachwuchstalente eine anspruchsvolle zweijährige journalistische Ausbildung bietet. Dieser Lehrgang der CH Media Academy beinhaltet neben Praxisbezug auch theoretische Ausbildungsmodulare, die von erfahrenen internen und externen Dozenten veranstaltet werden. Pro Lehrgang bildet die CH Media Academy aktuell 15 Volontärinnen und Volontäre aus, je drei in der Ostschweiz, in Zürich, der Zentralschweiz, im Aargau und in Bern/Solothurn. CH Media investiert so jährlich rund CHF 1 Mio. in die Ausbildung von Journalistinnen und Journalisten im Bereich des regionalen Service public.

Swiss Economics kommt jedoch zum Schluss, dass Markteintritte von neuen Regionalradios v.a. dazu führen, dass alle Radioprogramme weniger Gebühren- und Werbeeinnahmen generieren, sich die Kostenstruktur der Programme verschlechtert und dadurch auch das Leistungsangebot abnimmt. Die Auswirkungen auf die Branche wären fatal.

Fazit: Die geplante medienpolitische Neuordnung gefährdet Investitionen, weil gebührenabhängige Kleinst-Radios geschaffen werden, die sich unter Auflage eines Gewinnausschüttungsverbots neben den etablierten Programmen behaupten müssen, obwohl in vielen Gebieten die ökonomische Grundlage für mehrere Programme fehlt. Wie diese Radios dann auch noch die Digitalisierung meistern sollen, ist mehr als fraglich. Die Vorlage gefährdet damit auch Ausbildungs- und Arbeitsplätze.

⁸ Ökonomische Analyse der Teilrevision RTVV von Swiss Economics, Studie vom 3. Dezember 2021, S. 35

d. Die geplante Neuordnung erreicht die vom Bundesrat gesteckten Ziele nicht

Der vom Bundesrat gewählte Lösungsansatz, wonach neben den etablierten Programmen neue Radios mit Service public-Auftrag entstehen sollen, wird den **regionalen Service public schwächen**. Denn die bisherigen Programmveranstalter, die keine Konzession mehr erhalten, werden nicht einfach verschwinden. Vielmehr wird es - insbesondere in städtischen Gebieten, wo Konzessionen bislang nicht zu Gebühren berechtigten - zu einer Konkurrenz von bestehenden Programmen mit neuen kommen, die zwar gebührenfinanziert, aber letztlich doch finanziell schwach in den Markt eintreten. Die neuen Programme werden sich die Hörer- und Werbemärkte mit den bestehenden teilen müssen, was dazu führt, dass die Werbeeinnahmen aller Programme sinken und sich ihre Kostenstrukturen verschlechtern werden.

In **ökonomischer Hinsicht** ist festzuhalten, dass sich die Konsumexternalität⁹ nur dann einstellt, wenn die geförderten Medieninhalte auch breit konsumiert werden. Und dies ist nur dann gegeben, wenn die Reichweite ausreichend gross ist, was in Bezug auf die neuen gebührenfinanzierten Nischenprogramme kaum der Fall sein wird. Denn Radiohörern wird generell eine hohe Programmtreue zugesprochen und die Markteintritte der neuen Radios führen wahrscheinlich nicht zu vielen Wechselhörern. Die neuen Radios mit Konzessionen und Gebühren werden sich wirtschaftlich nicht etablieren können, was sich negativ auf die Qualität ihrer Programminhalte auswirken wird.¹⁰ Da die Medieninhalte die Bevölkerung nicht erreichen, wird ein grosser Teil der für die Neuregulierung verwendeten Gebührengelder ohne die gewünschte Wirkung eingesetzt sein.

Im Bereich TV werden die konzessionierten **TV-Programme geschwächt**, falls die Gebührenanteile der Gattung TV reduziert werden. Als Folge wird der Service public in den Regionen gesamthaft deutlich geschwächt. Ausgerechnet bei den regionalen TV-Programmen will das BAKOM die Gebührengelder beschränken, obwohl diese in der Bevölkerung sehr beliebt sind. Die regionalen TV-Programme bieten Kantonsregierungen wie auch Parlamentarierinnen und Parlamentariern eine ideale Plattform für die politische Debatte. Kommt hinzu, dass die Fernseh-Produktion im Gegensatz zur Radio-Produktion sehr kapitalintensiv ist. Also müsste die Mittel-Verwendung andersherum sein: Die dem Gewinnausschüttungsverbot unterliegenden TV-Programme bräuchten mehr Geld, um die Qualität ihrer Sendungen zu erhöhen.

Fazit: Die Gefahr ist gross, dass schwache gebührenfinanzierte Radios ihr Publikum nicht finden und die bestehenden, beim Publikum beliebten Programme wegen neuer konkurrierender Akteure ihre Leistungen reduzieren müssen. Die Vorlage erreicht damit ihre Ziele nicht.

Mit der Inkaufnahme einer Schlechterstellung der Gattung TV bei den Gebührenanteilen sind die TV-Programme in Gefahr.

⁹ Konsumexternalität bedeutet im Medienkontext, dass die Gesellschaft als Ganzes von gut informierten Bürgern profitiert; siehe auch Ökonomische Analyse der Teilrevision RTVV von Swiss Economics, Studie vom 3. Dezember 2021, S. 39

¹⁰ Ökonomische Analyse der Teilrevision RTVV von Swiss Economics, Studie vom 3. Dezember 2021, S. 3 f. und S. 35 f.

e. Keine sinnvolle Ausgestaltung der Versorgungsgebiete

Der Bundesrat will die Versorgungsgebiete neu definieren. Über Jahre sinnvoll arrondierte Versorgungsgebiete werden auseinandergerissen, verkleinert oder eliminiert. Für die Konsumenten **sinnvolle Überschneidungen von Gebieten** sind nicht mehr möglich. Heute können sich Konzessionen in konsistenten Kommunikationsräumen im Sinne der **Medienvielfalt** überschneiden, was zu bevorzugen ist.

Die Vorgabe (Art. 39 Abs. 2a RTVG), wonach Versorgungsgebiete so festgelegt werden müssen, dass «sie politisch und geografisch eine Einheit bilden oder in ihnen die kulturellen oder wirtschaftlichen Kontakte besonders eng sind», wird mit der Vorlage nicht eingehalten. Unverständlicherweise rückt der Bundesrat von diesem Credo nun ab, was weder im Sinne des RTVG, der Veranstalter, noch des Publikums ist, insbesondere wenn die Leistungen von einem schwachen Programmveranstalter angeboten wird.

Grossregionen, in denen bisher mehrere Konzessionen möglich waren, werden neu zu einem Versorgungsgebiet zusammengefasst und sollen nur noch an einen einzigen Service public-Anbieter vergeben werden. So wird z. B. ein neues Gebiet Zentralschweiz geschaffen, das bisher von drei verschiedenen Veranstaltern versorgt wurde. Es ist zu bezweifeln, dass ein einziger Anbieter ein grösseres und heterogeneres Gebiet wird besser versorgen können, als dies bisher bei kleineren Gebieten mit mehreren Anbietern der Fall war. Denn was in Luzern interessiert, kümmert in Zug vielleicht nicht. Und das Zürcher Oberland tickt anders als der Grossraum Zürich.

Stossend ist, dass der Bundesrat weiterhin kein zweites **TV-Konzessionsgebiet in der Grossregion Zürich/Schaffhausen** ausschreiben will, obwohl dies die politischen Gegebenheiten und die Bedeutung (Bevölkerungszahl und Wirtschaftskraft) des Grossraums erfordern würden. Tele Züri ist der grösste Regionalfernsehveranstalter und hat schweizweit eine erfreuliche publizistische Strahlkraft. Tele Züri muss ohne Gebührengelder leben und ist seit Jahren defizitär. Für die Grossregion Zürich/Schaffhausen ist deshalb ein zweites TV-Konzessionsgebiet zu vergeben.

Eine allfällige Anpassung der Versorgungsgebiete steht zudem in Abhängigkeit zur UKW-Verbreitung.

Fazit: Publizistisch ergibt die neue Ausgestaltung der Versorgungsgebiete kaum Sinn. Eine Neudefinition der Versorgungsgebiete kann erst erfolgen, wenn die UKW-Verbreitung geklärt ist.

Ein Überlappen von Versorgungsgebieten fördert die Medienvielfalt. Die Versorgungsgebiete sind deshalb in ihrer heutigen Ausgestaltung zu belassen.

f. Fehlende Planungs- und Rechtssicherheit

Radiokonzessionen mit Leistungsauftrag und Verbreitungsprivilegien, aber ohne Anteil an der Abgabe, sind nicht mehr vorgesehen, obschon das Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) diese Konzessionskategorie vorsieht. Gemäss RTVG ist diese Kategorie ja nur für Gebiete ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten vorgesehen. Die Vorlage geht ohne vertiefte Abklärung davon aus, dass dies nun schweizweit der Fall ist.

Hier besteht ein offensichtlicher **Wertungswiderspruch**. So lud das BAKOM die konzessionierten Stadt- und Mittellandradios mit Leistungsauftrag und ohne Gebührenanteil im Dezember 2017 ein, auf die Verlängerung der Veranstalterkonzession zu verzichten. Dies bräuchten die Programme, die sich selber finanzieren können, nicht. Das BAKOM sicherte dabei schriftlich zu, bei einem Verzicht keine Neuausschreibung der Konzession vorzunehmen. Nun kommt die Kehrtwende, indem schweizweit Radiokonzessionen mit Gebührenanteilen vergeben werden sollen, weil die Werbemärkte zu wenig hergeben würden. Die Behörde fährt auf diese Weise basierend auf falschen bzw. widersprüchlichen Annahmen einen nicht zu rechtfertigenden medienpolitischen Zick-Zack-Kurs.

Doch es liegt nicht nur ein Wertungswiderspruch vor. Die vorgeschlagenen Änderungen würden das gesetzlich festgelegte **Konzessionssystem** auf dem Verordnungsweg **völlig verändern**: Ohne Gesetzesänderung würde einerseits eine Konzessionskategorie schlicht abgeschafft. Andererseits würde die andere Konzessionskategorie plötzlich schweizweit umgesetzt werden, obwohl nur schon vom Gesetzeswortlaut klar ist, dass solche Konzessionen nur unter bestimmten wirtschaftlichen Voraussetzungen erteilt werden dürfen. Diese Voraussetzungen sind schweizweit offensichtlich nicht gegeben. Die Existenz zahlreicher Radioveranstalter ohne Konzession, die sich ausschliesslich mit Werbung finanzieren, zeigt vielmehr, dass es in der Schweiz durchaus Gebiete mit ausreichenden Finanzierungsmöglichkeiten gibt. Das RTVG gibt dem Bundesrat keine Kompetenz, auf diese Weise gesetzesvertretend und gesetzesändernd zu regulieren. Der Vorschlag verletzt vielmehr das RTVG; er ist **rechtswidrig** und darf nicht weiterverfolgt werden.

Fazit: Das rechtswidrige Vorgehen führt in der Branche zu Planungs- und Rechtsunsicherheit, was sich negativ auf die Investitionsbereitschaft der Unternehmen auswirken wird.

g. Alternative Ansätze sind denkbar, müssen aber erst noch entwickelt werden

Verbesserungen des Service public lassen sich mit **anderen, gesetzeskonformen Anreizsystemen** erzielen, wie z.B. durch eine stärkere finanzielle Unterstützung des Journalismus. Ein totaler und risikoreicher Systemumbau ist dafür nicht erforderlich und auf dem Verordnungsweg auch nicht zulässig. Neue Ansätze können und sollen gedacht werden: Möglich wäre z.B. eine Förderung des regionalen Service public durch pauschale Abgeltungen von journalistischen Leistungen, indem ein Programm für jeden angestellten Journalisten eine Förderpauschale erhält. Dies würde Arbeitsplätze schaffen, den Ausbau der regionalen/lokalen Publizistik belohnen und unternehmerische Innovationen ermöglichen.

Ein weiterer Ansatz wäre die indirekte Förderung in Form von Verbreitungsförderung für die einzelnen Radioprogramme, welche sich jetzt aufgrund der Fortführung der UKW-Frequenzen und der Umstellung auf DAB+ mit zusätzlichen Kosten konfrontiert sehen. Eine technische Subventionspauschale müsste für alle Programme gleich hoch sein und wäre damit wettbewerbsneutral.

Fazit: Es bestehen anstelle des vorgeschlagenen Ansatzes des Bundesrats bessere Möglichkeiten, wie der regionale Service public in den nächsten Jahren weiter gefördert werden kann.

4. Schlussfolgerung und Ausblick

Die Vorlage basiert auf falschen Annahmen, ist in ihren Auswirkungen für den Service Public und die Branche schädlich und verletzt das RTVG. Der Status quo erfordert keinen riskanten regulatorischen Totalumbau der Schweizer Regionalmedienlandschaft, bei dem die Politik Gefahr läuft, den regionalen Service public massiv zu schwächen. Neue Ansätze der Unterstützung des Service public sollen entwickelt werden. Es ist deshalb angezeigt, das Reformvorhaben zurückzustellen und nochmals Grundlagenarbeiten vorzunehmen. Dafür ist wahrscheinlich eine RTVG-Revision erforderlich. Gleichzeitig muss die UKW-Frage geklärt werden, weil die UKW-Verbreitung für ein neues Regulierungsvorhaben – insbesondere im Bereich der Infrastruktur, der Grösse der Konzessionsgebiete und der Finanzierung der Kosten – einen wesentlichen Parameter setzt.

Eine Neuausschreibung der Konzessionen kann erst dann erfolgen, wenn ein funktionierendes Konzept mit gesicherter Finanzierung unter Einbezug der UKW-Frage sowie wahrscheinlich auf einer neuen, soliden Basis in einem formellen Gesetz vorliegt. Dies wird nicht vor dem Jahr 2028 der Fall sein. Bis zu diesem Zeitpunkt sollten die bestehenden Konzessionen verlängert und die Programme bei der Migration der Verbreitungstechnologie von UKW auf DAB+ weiterhin unterstützt werden.

Freundliche Grüsse



Peter Wanner, Verleger



Axel Wüstmann, CEO

Beilage:

Ökonomische Analyse der Teilrevision RTVV von Swiss Economics, Studie vom 3. Dezember 2021

Ökonomische Analyse der Teilrevision RTVV

Schlussbericht

Dr. Samuel Rutz

Dr. Michael Funk

Dr. Matteo Mattmann

Larissa Jenal

Studie im Auftrag von CH Media Holding AG

03.12.2021

ISSN 2235-1868

Titel: Ökonomische Analyse der Teilrevision RTVV
Status: Schlussbericht
Datum: 03.12.2021
Autoren: Samuel Rutz, Michael Funk, Matteo Mattmann, Larissa Jenal
Kontakt: Samuel Rutz, samuel.rutz@swiss-economics.ch, +41 44 500 56 27

Disclaimer

Diese Studie wurde von Swiss Economics SE AG im Auftrag von CH Media Holding AG erstellt. Obwohl Swiss Economics sich bemüht, nur wahre und korrekte Informationen zu verwenden und eigene Aussagen sorgfältig zu tätigen, kann hinsichtlich der Richtigkeit, Aktualität, Genauigkeit, Zuverlässigkeit, Vollständigkeit und Verwendbarkeit der nachfolgenden Informationen keine Gewähr oder Haftung übernommen werden. Swiss Economics haftet in keinem Fall für Schäden oder Folgeschäden jeglicher Art, die in irgendeiner Weise im Zusammenhang mit den nachfolgend bereitgestellten Informationen stehen. Die nachfolgenden Informationen stellen keine rechtliche Beratung dar.

© Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7, CH-8006 Zürich
www.swiss-economics.ch

Zusammenfassung

Ausgangslage

Die **Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)** sieht verschiedene Änderungen für lokal-regionale Radio- und Fernsehprogramme vor. Für **Radioprogrammveranstalter** bedeutet dies unter anderem, dass die **Versorgungsgebiete neu definiert** werden, dass nur noch **ein Programmveranstalter pro Versorgungsgebiet** konzessioniert wird und dass ausschliesslich Versorgungsgebiete für Programmveranstalter **mit einem Abgabenanteil** festgelegt werden.

Die vorliegende Studie untersucht im Auftrag der CH Media Holding AG die **Auswirkungen der Teilrevision der RTVV auf den Radiomarkt** aus einer **ökonomischen Perspektive**.

Status quo

Der Status quo im Radiomarkt ist geprägt durch unterschiedliche marktwirtschaftliche und technische Entwicklungen. Dazu gehören hauptsächlich die fortschreitende **Digitalisierung** der Rationutzung (Wechsel von UKW auf DAB+), ein über die Zeit **abnehmender Radiokonsum** der Bevölkerung in allen Altersklassen, die **digitale Konvergenz** aller Medieninhalte und ein kontinuierlicher **Rückgang der Werbeeinnahmen** der Programmveranstalter.

Ökonomischer Handlungsbedarf

Die Analyse des ökonomischen Handlungsbedarfs zeigt **keinen dringlichen Misstand** auf, der für eine umfassende Regulierungsänderung hinsichtlich der Neuorganisation von Sendegebieten und Leistungsaufträgen kommerzieller Privatradios sprechen würde. Zwar besteht nach dem Wechsel von UKW auf DAB+ **keine Frequenzknappheit** mehr und Konzessionen ohne Abgabenanteil werden obsolet, allerdings können Programmveranstalter ihre Konzession **schon heute jederzeit zurückgeben**, ohne dass ihnen daraus ein Nachteil entstehen würde.

Auch in Bezug auf die Erbringung des **Service public** ist unklar, inwiefern ein Handlungsbedarf besteht. Zumal sich – entgegen verbreiteter Meinung – **keine klare Kausalität** zwischen **höheren Gebührenanteilen und qualitativ besserem Service public** nachweisen lässt. Die bestehende Evidenz deutet zudem darauf hin, dass ein **Leistungsauftrag** von den Hörern **nicht per se als unattraktiv** wahrgenommen wird. Das zeigt sich etwa im Hinblick auf das geringe Wechselverhalten der Hörer oder die Angabe der Gründe für eine Programmwahl.

Auswirkungen aus der Sicht der wichtigsten Stakeholder

Aus der Perspektive der wichtigsten **Stakeholder** – Programmveranstalter, Konsumenten und Medienunternehmen – sind mehrheitlich **negative Effekte** zu erwarten. Dies gilt etwa in Bezug auf die **Rechtssicherheit**, wo insbesondere die Interaktion der Teilrevision der RTVV mit dem **Massnahmegesetz zugunsten der Medien** zu erheblichen Unsicherheiten führt. Zudem sind betriebswirtschaftliche Effekte auf Programmveranstalter und Medienunternehmen zu erwarten: Die **Kostenstruktur** wird sich in der Tendenz **verschlechtern**, während auf der **Ertragsseite** mit **zunehmender Erosion der Werbeerträge und tieferen Gebührenanteilen** pro Programmveranstalter zu rechnen ist – letzteres gilt dabei insbesondere für Veranstalter, die bis anhin Gebührenanteile erhalten haben.

Aus Sicht der **Konsumenten** besteht schliesslich die Gefahr, dass **Diversität** und **Qualität** des Radioangebotes in Folge der Teilrevision **abnehmen**. Dafür verantwortlich sind einerseits **neue Markteintritte schwach finanzierter Programmveranstalter** mit entsprechend **geringer**

journalistischer Qualität und andererseits die Gefahr einer **Angleichung des Programmangebots** in Folge einer höheren Zahl unabhängiger Programmveranstalter im Markt.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft

Die Analyse der gesamtgesellschaftlichen Auswirkungen der Teilrevision deutet darauf hin, dass es insbesondere zu einer Zunahme der **wettbewerblichen Verzerrungen** auf den **Hörermärkten** kommt. Dafür verantwortlich ist primär, dass durch die höhere Anzahl an Gebührenempfängern auch **Programmveranstalter finanziert** werden, die auf **einem freien Markt nicht überlebensfähig** wären. Ähnliche **Verzerrungen** werden für den **Werbemarkt** erwartet: Die (höhere Zahl an) Programmveranstalter, die Gebühren erhalten, können auch mehr Werbung schalten und kommen somit in den Genuss eines Wettbewerbsvorteils. Die Konzentration der staatlichen Subventionen auf einen einzelnen Anbieter pro Region führt somit zu starken Wettbewerbsverzerrungen. Dies dürfte auch **negative Auswirkungen auf die Innovationsanreize** der verschiedenen Akteure haben.

Die empirische Evidenz zeigt schliesslich die Existenz eines **Trade-offs** zwischen der in einem Markt tätigen **Programmveranstalter** und der **Diversität ihrer Programme**. Insofern besteht die Gefahr, dass neue Markteintritte zu einer Angleichung der Sendeprogramme führen und die **Dauer und Reichweite des Service-public-Angebots abnimmt**. Es ist daher fraglich, ob Lokalradios ihre **wichtige gesellschaftliche Rolle noch angemessen erfüllen könnten**.

Alternative Regelungen

Es sind verschiedene alternative Regulierungsmöglichkeiten denkbar. Einige dieser Möglichkeiten gehen weit über die in der RTVV-Teilrevision vorgesehenen Regulierungsänderungen hinaus. Die **ökonomische Begründung** für eine Regulierungsanpassung besteht allerdings hauptsächlich darin, dass der Wechsel von UKW zu DAB+ das Problem der **Frequenzknappheit entschärft**. Dies könnte **am zielgerichtetsten** mit einer **Aufhebung der Konzession ohne Gebührenanteile** gelöst werden.

Schlussfolgerung

Die ökonomische Analyse des Handlungsbedarfs im Radiomarkt zeigt **keinen dringlichen Missstand** auf. Es ist daher höchst **fraglich**, ob sich die Teilrevision der RTVV aus **ökonomischer Sicht rechtfertigen lässt**. Demgegenüber sind die potenziellen **negativen Effekte** der angedachten Regulierungsänderung **substanziell**. Insbesondere muss mit einer **Zunahme der Rechtsunsicherheit**, einer **Verschlechterung der Ertrags- und Kostenstruktur** der Programmveranstalter und mit einem **Abfall der publizistischen Qualität** gerechnet werden. Zudem geht die Revision mit erheblichen **wettbewerblichen Verzerrungen** einher und **hemmt** in der Tendenz die **Innovationsstätigkeit** auf dem Radiomarkt. Schliesslich muss damit gerechnet werden, dass das **Service-public-Angebot bezüglich Dauer und Reichweite reduziert** und die **Vielfalt** hochwertiger Radioinhalte **verkleinert** wird. Somit besteht **Unklarheit** darüber, ob **private Lokalradios ihre wichtige gesellschaftliche Rolle auch nach der Teilrevision noch angemessen erfüllen könnten**.

Inhalt

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	8
1.1 Ausgangslage.....	8
1.2 Zielsetzung.....	9
2 Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs	11
2.1 Schweizer Radiolandschaft	11
2.2 Status quo der gesetzgeberischen Rahmenbedingungen	15
2.2.1 Anbietertypen lokal-regionaler Radioprogrammveranstalter.....	15
2.2.2 Rundfunkkonzessionen und Konzessionsgebiete	18
2.2.3 Rechtliche Anforderungen an das Informationsangebot	19
2.3 Teilrevision RTVV	21
2.3.1 Motivation gemäss Erläuterndem Bericht	21
2.3.2 Neudefinierung der Versorgungsgebiete	22
2.3.3 Alle Versorgungsgebiete mit einem Abgabenteil	23
2.3.4 Ein Anbieter pro Versorgungsgebiet.....	23
2.4 Ökonomische Analyse des Handlungsbedarfs	24
2.5 Zwischenfazit.....	28
3 Auswirkungen auf einzelne Stakeholder	28
3.1 Wirkungsmodell.....	29
3.2 Beurteilungen der Auswirkungen auf die Stakeholder	29
3.2.1 Rechtssicherheit.....	29
3.2.2 Kosten	30
3.2.3 Erträge	31
3.2.4 Leistungsangebot	34
3.3 Zwischenfazit.....	35
4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft	36
4.1 Effekte auf den Wettbewerb	36
4.1.1 Hörermärkte	37
4.1.2 Werbemärkte	38
4.1.3 Weitere Märkte.....	39
4.2 Effekte auf die Innovationstätigkeit.....	39
4.3 Effekte auf den Service public	39
4.4 Effekte auf die Medienvielfalt	43
4.5 Zwischenfazit.....	44

5	Alternative Regelungen.....	44
6	Fazit	46
7	Referenzen	48
A	Übersicht konzessionierte Programmveranstalter	50

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	CH Media: Konzessionierte und gemeldete Programmveranstalter.....	21
Tabelle 2:	Gebührenschtzung Radio bei konstantem Verteilungsschlüssel Radio/TV	32
Tabelle 3:	Gebührenschtzung Radio bei verändertem Verteilungsschlüssel Radio/TV ...	32
Tabelle 4:	Konzessionierte, kommerzielle lokal-regionale Anbieter ohne Abgabeanteil ...	50
Tabelle 5:	Konzessionierte, kommerzielle lokal-regionale Anbieter mit Abgabeanteil	50
Tabelle 6:	Konzessionierte, komplementäre lokal-regionale Anbieter mit Abgabeanteil ..	51

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Radionutzung nach Empfangsart	12
Abbildung 2:	Radionutzung nach Altersklassen (Minuten pro Tag)	13
Abbildung 3:	Marktanteile wichtigste Radioprogrammveranstalter in der Deutschschweiz..	14
Abbildung 4:	Übersicht Anbietertypen lokal-regionale Privatradios.....	15
Abbildung 5:	Versorgungsgebiete kommerzielle Radioprogramme mit Abgabenanteil	16
Abbildung 6:	Sendegebietes kommerzielle Radioprogramme ohne Abgabenanteil	17
Abbildung 7:	Sendegebietes komplementäre Radioprogramme mit Abgabenanteil	18
Abbildung 8:	Übersicht Anbietertypen lokal-regionale Privatradios nach der Teilrevision....	22
Abbildung 9:	Programmtreue und Wechselverhalten Radio in Deutschland (in Prozent)	27
Abbildung 10:	Gründe für die Senderwahl	28
Abbildung 11:	Wirkungsmodell	29
Abbildung 12:	Übersicht über die kommerziellen Lokalradios	41
Abbildung 13:	Neues Versorgungsgebiet Zentralschweiz.....	43

Abkürzungen

BAKOM	Bundesamt für Kommunikation
CHF	Schweizerfranken
DAB+	Digital Audio Broadcasting

DVB-T	Digital Video Broadcasting Terrestrial
IPTV	Internet Protocol Television
RFA	Regulierungsfolgenabschätzung
RTVG	Bundesgesetz über Radio und Fernsehen
RTVV	Radio- und Fernsehverordnung
SRG	Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft
SRF	Schweizer Radio und Fernsehen
UKW	Ultrakurzwelle
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VSP	Verband Schweizer Privatradios

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Aktuelle **Konzessionen** für lokal-regionale Radio- und Fernsehveranstalter mit einem Leistungsauftrag im Sinne des Service public **laufen per Ende 2024** aus. Sie müssen daher für die Zeit ab 2025 **neu ausgeschrieben und beurteilt** werden.

Eng verknüpft mit der Vergabe von Konzessionen ist das **Versorgungsgebiet**. Es beschreibt das Gebiet, für das ein konzessionierter Veranstalter einen Leistungsauftrag zu erfüllen hat. Für die Erfüllung eines Leistungsauftrags kann bis anhin – je nach Versorgungsgebiet – ein Verbreitungsprivileg und je nach Konzession auch ein Anteil am Ertrag der Radio- und Fernsehabgabe gewährt werden.

Technologische Neuerungen, wie etwa die Digitalisierung der Radioverbreitung, haben Änderungen bei den Nutzungsgewohnheiten des Publikums und beim Programmangebot der Veranstalter nach sich gezogen. Der Bundesrat sieht aus diesem Grund die Notwendigkeit einer Überprüfung und Neugestaltung der Versorgungsgebiete.

Mit der **Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV)** will der Bundesrat daher die Versorgungsgebiete, in denen Konzessionen für lokal-regionale Radio- und Fernsehprogramme mit einem Abgabenanteil für die Zeit ab 2025 erteilt werden, neu regeln.

Die Teilrevision der RTVV sieht unter anderem – und mit einem Fokus auf Radioprogrammveranstalter – die folgenden Neuerungen vor (Informationen basieren auf dem Erläuternden Bericht des BAKOM zur Teilrevision der Radio- und Fernsehverordnung vom September 2021):

- **Alle Versorgungsgebiete mit einem Abgabenanteil:** Analog zur bestehenden Situation für Regionalfernsehen sieht die Teilrevision vor, auch für Lokalradios ab 2025 ausschliesslich Versorgungsgebiete für Programmveranstalter **mit** einem Abgabenanteil festzulegen. Hintergrund dieser Änderung ist laut Bundesrat, dass bis Anfang 2025 die Ultrakurzwellen (UKW)-Frequenzen abgeschaltet sein werden. Eine Verbreitung über den Digital Audio Broadcasting (DAB+)-Standard unterliegt jedoch nicht mehr den Beschränkungen einer Übertragung über UKW (limitierte Anzahl Frequenzen). Die Überlassung eines DAB+-Zugangsrechts kann daher nicht mehr als geldwertes behördliches Privileg verstanden werden.
- **Ein Anbieter pro Versorgungsgebiet:** Da die Erfahrung gezeigt habe, dass die Konkurrenz mehrerer konzessionierter Radioveranstalter in einem Versorgungsgebiet der Erfüllung des lokalen Leistungsauftrags abträglich und die Werbeeinnahmen auch bei Lokalradios eingebrochen seien, werden in Zukunft pro Versorgungsgebiet nur noch ein Anbieter mit Leistungsauftrag, Abgabenanteil und DAB+-Zugangsrecht konzessioniert. Bewerber, die keine Konzession erhalten, können ihre Radioprogramme aber weiterhin über die von ihnen gewählte Verbreitungstechnologie senden. Für sie gilt lediglich eine Meldepflicht.
- **Neudefinierung der Versorgungsgebiete:** Aufgrund von technischen Unterschieden zwischen DAB+ und UKW – etwa die gleichmässig gute Versorgung durch DAB+ über ein Gebiet – werden die Versorgungsgebiete neu definiert. Die Definition der Versorgungsgebiete soll sich dabei vermehrt anhand der politischen und geografischen Einheiten orientieren. Die Berücksichtigung einzelner Strassen- bzw. Autobahnstrecken wird aufgehoben. Zudem soll sich der publizistische Auftrag neu auf alle Teile eines Versorgungsgebietes beziehen. Dies hat zur Folge, dass die Anzahl der Versorgungsgebiete mit kommerziellen Anbietern mit Gebührenanteilen von heute 13 auf 20 erhöht werden soll.

Die Vernehmlassung zur Teilrevision der RTVV ist am 8. September 2021 eröffnet worden und dauert bis zum 9. Dezember 2021.

Gleichzeitig hat das Parlament im Juni 2021 ein **Massnahmenpaket zur Unterstützung der Medien** verabschiedet (Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien). Dieses fordert unter anderem eine Erhöhung des Gebührenanteils zugunsten der Programme konzessionierter lokaler Radio- und Fernsehstationen auf maximal 8 Prozent der Erträge der Radio- und Fernsehabgabe. Gegen das Massnahmenpaket wurde ein Referendum ergriffen; es kommt am **13. Februar 2022** zur Volksabstimmung.

1.2 Zielsetzung

Im Auftrag der CH Media Holding AG untersucht die vorliegende Studie die Auswirkungen der Teilrevision der RTVV aus ökonomischer Sicht. Dabei stellt sich neben der grundsätzlichen Frage, ob die Notwendigkeit einer Änderung der bestehenden Verordnung gegenüber dem Status quo überhaupt besteht, auch die Frage, ob die vorgeschlagene Anpassung geeignet ist, die angestrebten medienpolitischen Ziele zu erfüllen.

Der **Fokus der vorliegenden Studie** liegt dabei auf dem **Radiomarkt**. Insbesondere werden die folgenden Aspekte beleuchtet:

- Wie wirkt sich die Vorlage auf die bestehenden kommerziellen Privatradios mit und ohne Konzession aus?
 - Einerseits auf die kommerziellen Möglichkeiten angesichts sinkender Werbeeinahmen und zunehmender Kongruenz der Medienmärkte als Resultat der Digitalisierung;
 - andererseits aber auch auf die Möglichkeiten einen allfälligen öffentlichen Leistungsauftrag im Rahmen der staatlichen Neuordnung der Radiomärkte zu erfüllen.
- Wie wirkt sich die Vorlage allgemein auf die Möglichkeiten der Privatradios aus, ihren Beitrag zur Medienvielfalt in der Schweiz zu erbringen?

Nicht im Zentrum der vorliegenden Studie steht hingegen der Fernsehmarkt. Die allfälligen, voraussichtlich eher geringen Auswirkungen der Teilrevision der RTVV in diesem Bereich werden in Box 1 zusammengefasst.¹

¹ Eher geringe Auswirkungen der RTVV-Teilrevision auf den Fernsehmarkt sind dann zu erwarten, wenn das – im Februar 2022 zur Abstimmung kommende – Massnahmenpaket zugunsten der Medien nicht angenommen wird (vgl. Abschnitt 3.2.1) und der Verteilungsschlüssel der Gebührenaufteilung zwischen Radio und TV konstant bleibt (vgl. Abschnitt 3.2.3).

Box 1: Auswirkungen auf den Fernsehmarkt

Die Anpassung der Versorgungsgebiete Radio orientiert sich am Regionalfernsehen

Die ausschliessliche Festlegung von Versorgungsgebieten für Programmveranstalter des regionalen Radios mit einem Abgabeanteil entspricht der bestehenden Situation bei den Versorgungsgebieten für Regionalfernsehen. Die Anzahl der 13 bisher bestehenden Versorgungsgebiete für Regionalfernsehen werden beibehalten.

Wichtigste Änderungen bezüglich Regionalfernsehen

- Gemäss Art. 59 Abs. 1 lit. b RTVG müssen Veranstalter, für die eine Konzession mit Leistungsauftrag besteht, das Programm in ihrem Versorgungsgebiet über Leitungen verbreiten. Zusätzlich besteht die Anforderung, die Verbreitung drahtlos-terrestrisch im Digital Video Broadcasting Terrestrial (DVB-T)-Format zu erbringen. Diese Bestimmung würde gemäss Teilrevision ersatzlos gestrichen. Begründet wird dies damit, dass heute auch Berg- und Randgebiete ausreichend mit Leitungsnetzen (Kabel- oder Internet Protocol Television (IPTV)-Netze) bedient werden. Zudem nutze nur eine kleine Minderheit der Bevölkerung den DVB-T-Empfang und eine eigene DVB-T-Infrastruktur für die Veranstalter würde unverhältnismässig hohe Kosten verursachen.² Den Veranstaltern stehe jedoch frei, sich auf eigene Kosten durch einen DVB-T-Netzbetreiber verbreiten zu lassen.
- Das bisherige Versorgungsgebiet Zürich-Nordostschweiz, das vorher die Kantone Zürich, Schaffhausen und Thurgau einschloss, würde neu zum Versorgungsgebiet Zürich-Schaffhausen. Der Kanton Thurgau würde neu vom Versorgungsgebiet Ostschweiz versorgt. In den übrigen Versorgungsgebieten kommt es lediglich zu geringen Gebietsanpassungen entlang der Grenzen der Versorgungsgebiete.
- Zudem würde der Veranstalter des Versorgungsgebiets Südostschweiz neu dazu verpflichtet, einen (noch zu bestimmenden) Mindestanteil von Sendungen in rätoromanischer und italienischer Sprache zu senden. Diese Regelung orientiert sich an der bestehenden Bestimmung für das Radio-Versorgungsgebiet Südostschweiz.

Die Auswirkungen der Teilrevision auf den Fernsehmarkt sind insgesamt gering

Da die Anzahl der Versorgungsgebiete unverändert bliebe und auch deren geografische Abdeckung lediglich in kleinem Ausmass entlang der kantonalen Grenzen verändert würde, sind geringe bis keine Auswirkungen auf dem Fernsehmarkt zu erwarten. Dies gilt mindestens unter der (realistischen) Annahme, dass das Massnahmenpaket zugunsten der Medien nicht angenommen wird und der Verteilungsschlüssel der Gebührenaufteilung zwischen TV und Radio konstant bleibt.

² Mit Ausnahme von «Léman Bleu» stellten alle Veranstalter und Netzbetreiber die Verbreitungstechnologie DVB-T, aufgrund fehlender Rendite, ein (vgl. Erläuternder Bericht des BAKOM).

2 Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs

Das vorliegende Kapitel hat zum Ziel, einen möglichen ökonomischen Handlungsbedarf im schweizerischen Radiomarkt zu identifizieren. Als Grundlage wird dazu in Abschnitt 2.1 eine Bestandesaufnahme bezüglich der Radiomärkte vorgenommen. Insbesondere wird dargelegt, wie sich die schweizerische Radiolandschaft in den vergangenen Jahren angesichts der Digitalisierung und sinkender Werbeeinnahmen entwickelt hat und welchen Beitrag die kommerziellen Privatradios heute für die Bereitstellung des Service public leisten. Zudem wird eine Status-quo-Analyse der gesetzgeberischen Rahmenbedingungen (Abschnitt 2.2) durchgeführt und auf die Änderungen der Teilrevision der RTVV eingegangen (Abschnitt 2.3). Schliesslich wird in Abschnitt 2.4 der Handlungsbedarf im Radiomarkt aus ökonomischer Perspektive beurteilt.

2.1 Schweizer Radiolandschaft

Die Schweiz verfügt über eine lebendige und vielfältige Radiolandschaft, die vor grossen Herausforderungen steht. Neben den Radioprogrammen der gesetzlich konzessionierten schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) gibt es heute in der Schweiz zahlreiche konzessionierte und gemeldete Radioveranstalter, die mit ihrer Programmgestaltung und unterschiedlichen kommerziellen Ausrichtungen gesamthaft einen wichtigen Beitrag zur regionalen Informations-, Kultur- aber auch Werbevermittlung leisten. Für sie besteht die Herausforderung darin, angesichts der starken Präsenz der SRG und – zumindest bei den konzessionierten Radioprogrammen – weitreichender behördlicher Vorgaben, auf kommerzieller Basis Radioprogramme zu betreiben. Gleichzeitig müssen sie die Herausforderungen der Digitalisierung meistern, die auf die Verbreitung, Produktion, Nutzung und Werbeeinnahme, weitreichende Auswirkungen hat.

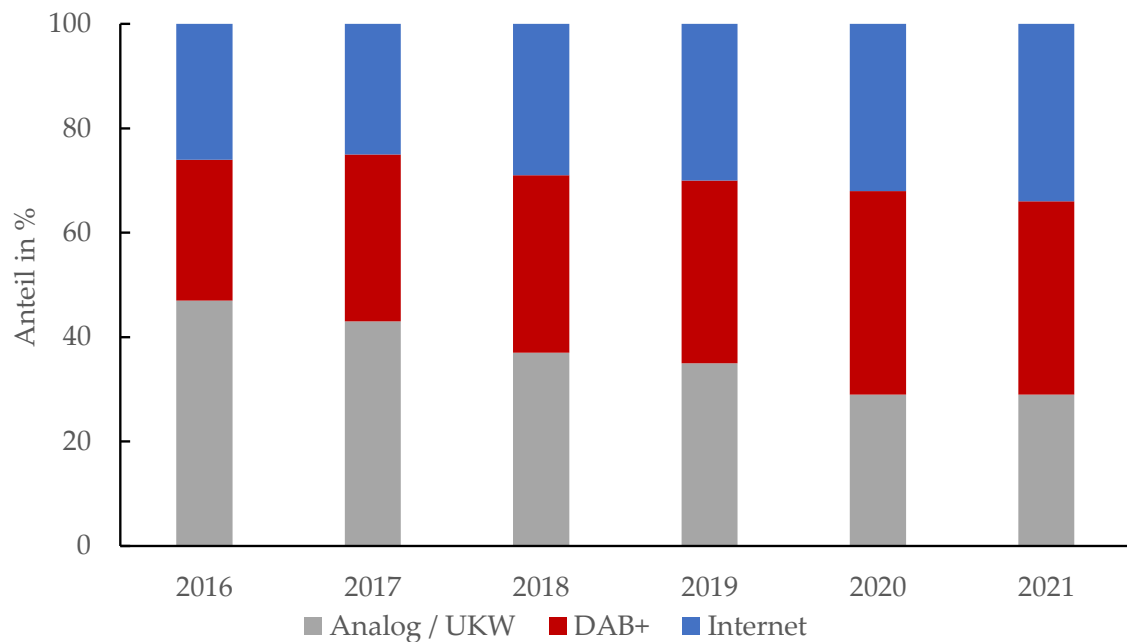
Entwicklung der Radioverbreitung

Die Digitalisierung der bestehenden Verbreitungskanäle (terrestrisch, Kabel und Satellit) sowie die zusätzliche Verbreitung über IP-fähige Endkundengeräte ermöglicht höhere Übertragungskapazitäten und eine bessere Empfangsqualität.

Die grösste Veränderung der vergangenen Jahre betraf die terrestrische Radioverbreitung mit dem Übergang von analogem UKW auf digitale Radioverbreitung via DAB bzw. heute DAB+. Ende 2024 soll die UKW-Verbreitung eingestellt werden. Zudem werden Radioprogramme immer häufiger über das Internet empfangen. Heute ist Radioempfang über jedes IP-fähige Endgerät möglich, insbesondere über jeden Computer und jedes Mobiltelefon. Dadurch stieg einerseits die theoretische Reichweite der Radioverbreitung, andererseits stehen die Radioprogramme aber auf diesen Geräten im direkten Wettbewerb mit anderen audiovisuellen Inhalten wie Podcasts, Streaming-Diensten und sozialen Medienplattformen. IP-fähige Geräte fördern zudem einen Wandel in der Radionutzung, indem sie zeitversetztes und stückweises Hören ermöglichen.

Abbildung 1 zeigt die Entwicklung der Radioverbreitung in der Schweiz. Heute nutzen bereits drei Viertel der Schweizer Bevölkerung digitales Radio. Allerdings gibt es viele Hörer, die nebst digitalem auch analoges Radio empfangen, also beispielsweise zu Hause UKW- und im Auto DAB+-Empfang nutzen. Insgesamt erfolgt 71 Prozent des Radiokonsums heute jedoch in digitaler Form, also über DAB+ und Internet (Arbeitsgruppe Digitale Migration, 2021, S. 2).

Abbildung 1: Radionutzung nach Empfangsart



Quelle: Arbeitsgruppe Digitale Migration (2021), S. 3.

Entwicklung der Radionutzung

Trotz dieser Herausforderungen erzielen die Schweizer Radioprogrammveranstalter noch immer eine hohe Reichweite. Gemäss den neuesten Messungen von Mediapuls hören die Schweizerinnen und Schweizer täglich durchschnittlich 92 Minuten Radio (Mediapuls Jahresberichte, 2020).³ Allerdings hat dieser Anteil in den letzten Jahren leicht abgenommen.⁴ Darüber hinaus zeigen sich deutliche Unterschiede nach Sprachregionen und Altersklassen.

Bei den Sprachregionen liegt die Deutschschweiz mit durchschnittlich 98 Minuten⁵ klar vor der italienischen (92 Minuten⁶) und der französischen (72 Minuten⁷) Schweiz.

Abbildung 2 zeigt die Radionutzung nach Altersklassen. Während die jungen Zuhörerinnen und Zuhörer heute nur noch durchschnittlich 28 Minuten Radio hören, sind es bei den über 60-Jährigen noch immer über 133 Minuten. Bei den Jungen ist auch der Rückgang der Radionutzung mit einer Abnahme von 45 Prozent seit 2009 am stärksten. Es wird deutlich, dass die Schweizer Radioprogramme angesichts der digitalen Konvergenz gerade bei den Jungen stark unter Druck stehen. In der modernen digitalen Medienwelt müssen Radioprogrammveranstalter einen Teil der hartumkämpften Aufmerksamkeit der Endkunden gewinnen. Diese Tendenz lässt sich in allen Altersgruppen beobachten, ist aber bei den jungen Hörern am stärksten ausgeprägt.

³ Vgl. auch [BFS Tabelle T 16.03.01.02.01](#) [25.11.2021].

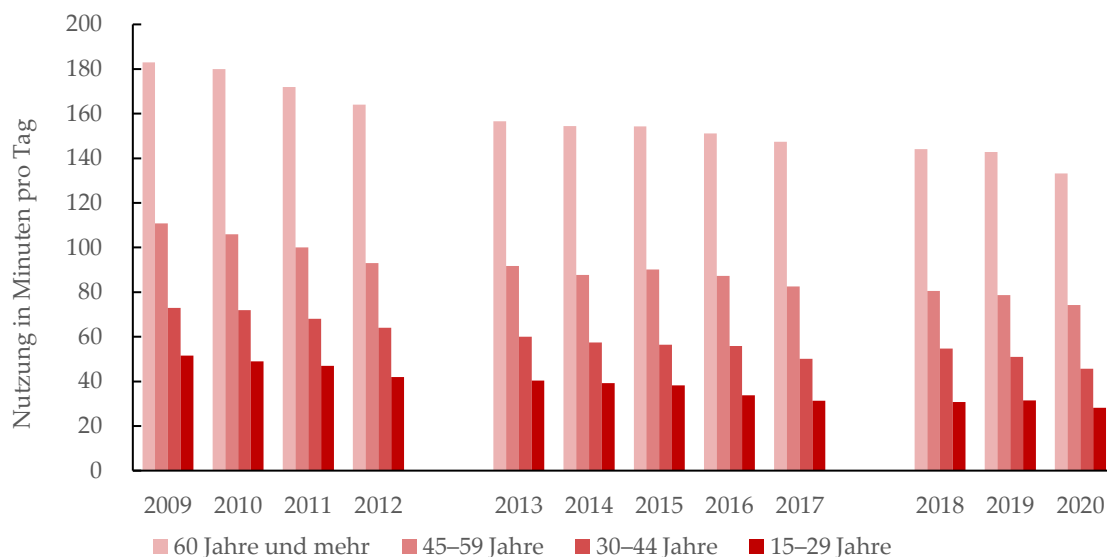
⁴ Obwohl die Zahlen über die Zeit nicht vergleichbar sind, lässt sich im Trend der vergleichbaren Jahre eine leichte Abnahme erkennen.

⁵ Mediapuls Jahresbericht DS 2020, S. 52.

⁶ Mediapuls Jahresbericht SI 2020, S. 49.

⁷ Mediapuls Jahresbericht SR 2020, S. 52.

Abbildung 2: Radionutzung nach Altersklassen (Minuten pro Tag)



Quelle: BFS Tabelle T 16.03.01.02.01, 2021 [25.11.2021]. Die Daten 2012 und 2013 sowie 2017 und 2018 sind aufgrund unterschiedlicher Messmethoden nicht direkt vergleichbar.

Allerdings zeichnen das Radio auch in der konvergenten Medienlandschaft gewisse Alleinstellungsmerkmale aus. Die meisten Radiohörer sind zu Hause, wo 66 Prozent der Radionutzung stattfindet. Dahinter folgen mit grossem Abstand der Arbeitsort (18 Prozent) und die Autofahrt (12 Prozent) als wichtigste Nutzungsorte (Arbeitsgruppe Digitale Migration, 2021, S. 6). Ob zu Hause, im Auto oder bei der Arbeit, Radio ist für die meisten Hörer ein Medium, das im Hintergrund läuft, während sie einer Hauptbeschäftigung nachgehen. Das Radio ist daher ein Medium mit umfassender Alltagseinbindung und ist im Gegensatz zu seinen digitalen Konkurrenten im Grundsatz nicht interaktiv (ARD-Forschungsdienst, 2011, S. 617).

Entwicklung der Werbe- und Gebühreneinnahmen

Die Schweizer Radioprogrammveranstalter stehen aufgrund der Digitalisierung wirtschaftlich unter Druck. Die generelle Erosion der Werbeeinnahmen bei den traditionellen Medien macht auch vor dem Radio keinen Halt. Zuletzt sanken die Werbeeinnahmen der Schweizer Privatradios um 27 Prozent und liegen heute bei ca. CHF 105 Millionen (Universität Zürich, 2021, S. 19).⁸ Obwohl dieser starke Rückgang auch ein Sondereffekt der Corona-Pandemie beinhaltet, zeigt sich in den letzten Jahren ein deutlich rückläufiger Trend (Erläuternder Bericht, S. 4). Ein grosser Teil der Werbegelder verschob sich auf die neuen Online-Kanäle. Diesen kommt zugute, dass sie die Werbung oft sehr gezielt auf einzelne Individuen ausrichten können (sogenanntes «targeted advertising»).

Die zweite Finanzierungsquelle der Schweizer Privatradioprogrammveranstalter sind heute die Abgabe für Radio und Fernsehen, die von den Haushalten und Unternehmen bezahlt wird. Diese Möglichkeit besteht für kommerzielle Radioveranstalter erst seit der Neuordnung der Gebühren im Jahr 2007. Allerdings wurde das Anrecht auf einen Abgabenanteil auf die Randregionen beschränkt, da der Gesetzgeber davon ausging, dass in städtischen Regionen im Mittelland und in der Zentralschweiz die Voraussetzungen vorhanden sind, um ein Programm mit Leistungsauftrag aber ohne Abgabenanteil anbieten zu können. Heute stehen den Schweizer Privatradios ca.

⁸ Heute ist die Onlinewerbung auch in der Schweiz die bedeutendste Werbeform.

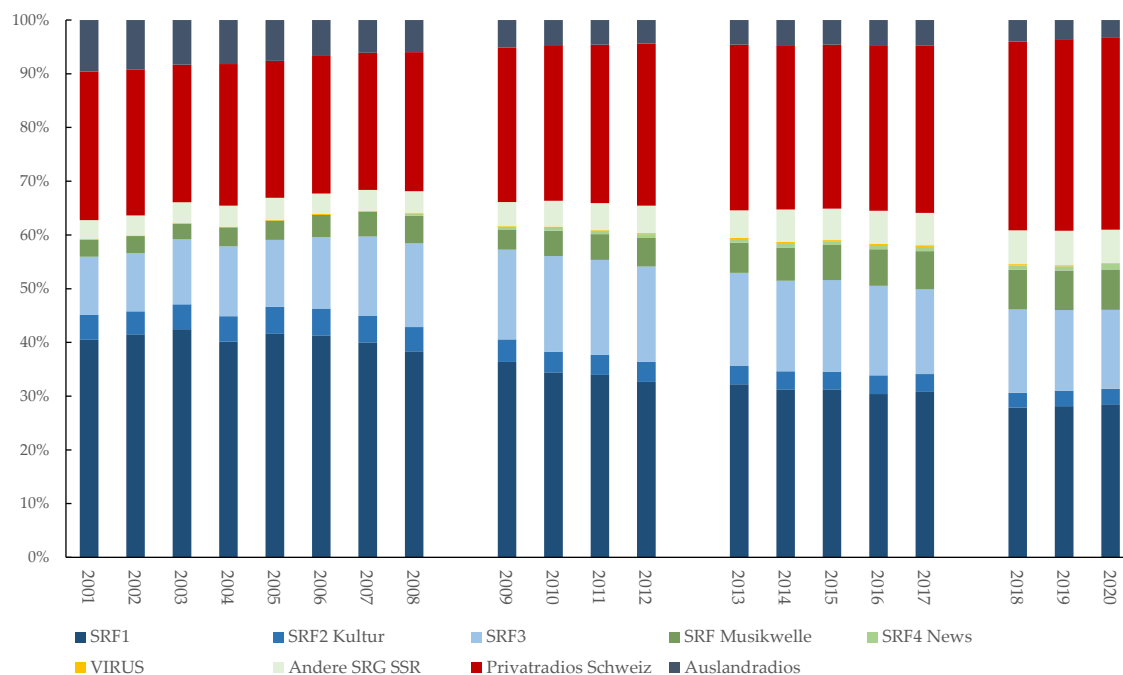
CHF 30 Millionen zur Verfügung. Davon fließen ca. CHF 25 Millionen an kommerzielle Radios mit Gebührenanteil und ca. CHF 5 Millionen an komplementäre nicht kommerzielle Radios (vgl. Abschnitt 2.2.1 für die Definition der verschiedenen Anbietertypen). Es ist nicht zuletzt dieser Kostendruck, der in den letzten Jahren zu einer gewissen Konzentration der Privatradiolandschaft geführt hat, wie das Beispiel von CH Media oder von Energy zeigt.

Entwicklung des Wettbewerbs

Die Digitalisierung hat zu einer deutlich grösseren Vielfalt an audiovisuellen Medien geführt. Unzählige Medieninhalte buhlen heute um die Gunst der Zuschauer und Hörer.

Allerdings wird der Schweizer Radiomarkt von den Programmen der gesetzlich konzessionierten SRG dominiert. Auch heute haben die Programme von Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) einen Marktanteil von über 60 Prozent. Die Marktanteile sind zwar über die Zeit nicht direkt vergleichbar, dennoch wird aus Abbildung 3 für die Deutschschweiz ersichtlich, dass zuletzt ein leichter Abwärtstrend bestand. Gleichzeitig konnten die privaten Programmveranstalter ab 2009 Marktanteile gewinnen. Zuvor hatte die SRG ihren Fussabdruck allerdings durch neue Radioprogramme kontinuierlich vergrössert.⁹ Eine ähnliche Entwicklung lässt sich auch in den anderen Sprachregionen beobachten.

Abbildung 3: Marktanteile wichtigste Radioprogrammveranstalter in der Deutschschweiz



Quelle: BFS T 16.03.01.02.03, 2021 [25.11.2021]. Die Daten sind nur innerhalb einer Gruppe direkt vergleichbar.

Obwohl die Radioprogramme der SRG keine Werbung ausstrahlen dürfen, können sie aufgrund ihrer einzigartigen finanziellen Ausstattung einen sehr hohen Marktanteil im Endkundenmarkt halten. Dies wiederum bedeutet ein finanzielles Handicap für die privaten Programmveranstalter, das sich aus ökonomischer Sicht wie folgt begründet: Privates Radio kann als eine Plattform gesehen werden, die eine Leistung zwischen den Medienkonsumenten und Werbetreibenden vermittelt. In der Schweiz ist der Radiokonsum grundsätzlich gratis, während die

⁹ Noch im Jahr 2007 schuf SRF mit Radio SRF 4 News das sechste Radioprogramm in der Deutschschweiz. Zuvor wurde das Portfolio 1999 um das Jugendprogramm Virus und 1996 um die Musikwelle 3 erweitert.

Radioprogramme mit Werbung den notwendigen Umsatz generieren. Dabei steigen die Einnahmen auf dem Werbemarkt in der Regel mit der Anzahl der Hörer. Die zusätzlichen Einnahmen können dazu verwendet werden das Programm zu verbessern und zusätzliche Hörer zu gewinnen, die wiederum die kommerziellen Möglichkeiten auf dem Werbemarkt verbessern. Diese sich selbst verstärkenden Effekte sind typisch für so genannte zweiseitige Märkte, auf denen die Zahl der Anbieter auf der einen Seite des Marktes (hier Hörer) die Nachfrage auf der anderen Seite des Marktes (hier Werbetreibende) beeinflusst.

Die privaten Programmveranstalter sind aufgrund der einzigartigen Stellung der SRF-Radios von Anfang an in ihrer Reichweite stark eingeschränkt. Da die werbenden Unternehmen in erster Linie für die Anzahl der erreichten Hörerinnen und Hörer bezahlen, sind auch die Einnahmen der Privatradios direkt von der Konkurrenz der SRF-Radioprogramme betroffen. Die Stellung der SRF-Programme führt daher einerseits zu einer starken Wettbewerbsverzerrung auf den Hörmärkten, zum anderen sind die privaten Programmveranstalter auch auf den Werbemärkten in ihren kommerziellen Möglichkeiten stark eingeschränkt (Hettich und Schelker, 2016, S. 85 ff.).

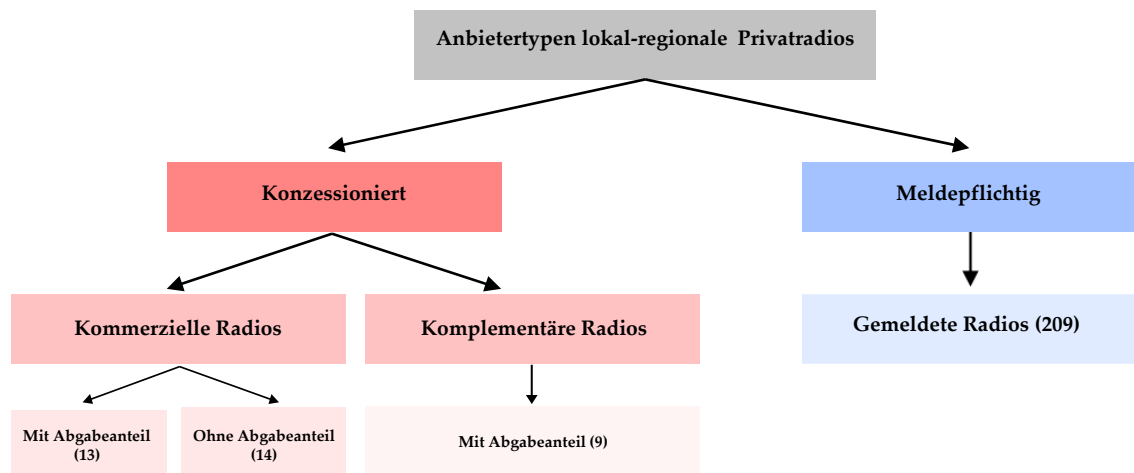
2.2 Status quo der gesetzgeberischen Rahmenbedingungen

Das RTVG und die RTVV halten die gesetzgeberischen Rahmenbedingungen für die Radio- und Fernsehanbieter fest.

2.2.1 Anbietertypen lokal-regionaler Radioprogrammveranstalter

Bei den lokal-regionalen Radioprogrammveranstalter kann grundsätzlich zwischen konzessionierten und meldepflichtigen Programmen unterschieden werden. Der Anteil der gemeldeten Programme ist dabei viel höher als derjenige der konzessionierten Programme. Letztere werden weiter unterteilt in kommerzielle und komplementäre Programme. Heute finden sich in der Schweizer Radiolandschaft kommerzielle Programme mit Abgabeanteil und solche ohne Abgabeanteil, während es bei den komplementären Programmen ausschliesslich solche mit Abgabeanteil gibt. Abbildung 4 zeigt die verschiedenen Anbietertypen auf lokal-regionaler Ebene.

Abbildung 4: Übersicht Anbietertypen lokal-regionale Privatradios

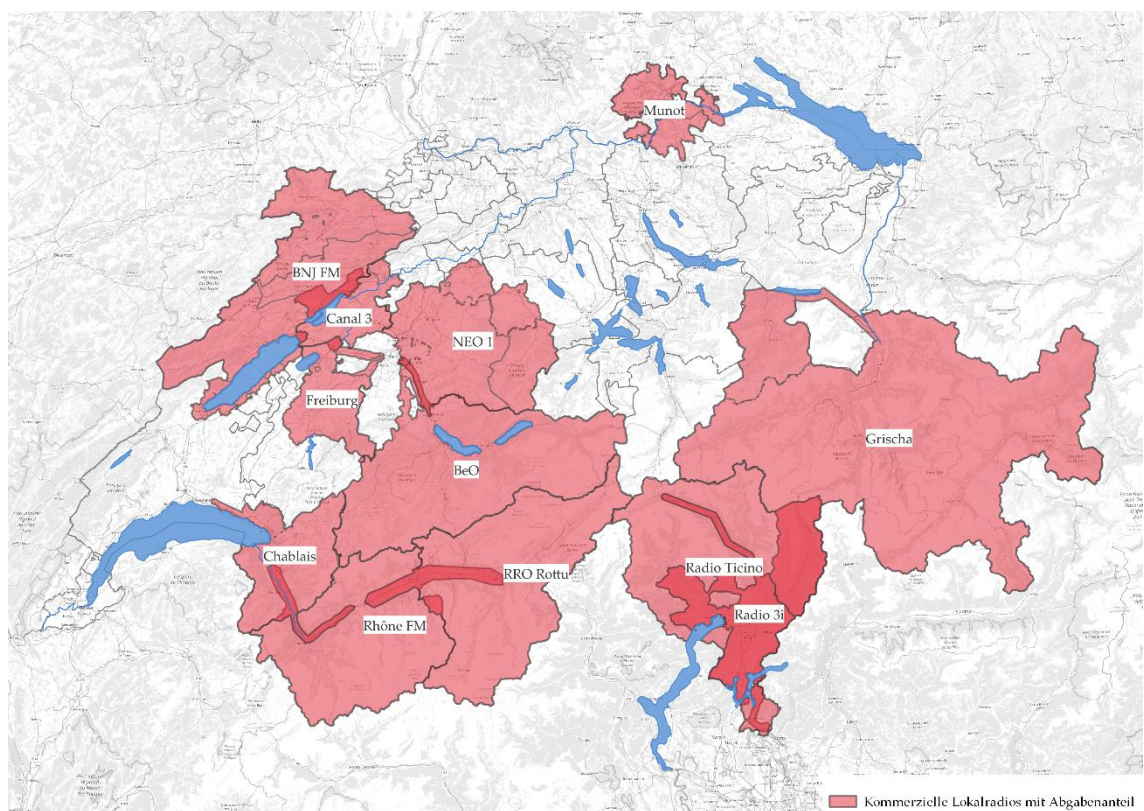


Quelle: Swiss Economics, basierend auf [Datenbank: Übersicht Radio- und Fernsehveranstalter des BAKOM](#) [25.11.2021].

Konzessionierte kommerzielle Anbieter *mit* Abgabeanteil

Das BAKOM weist 13 kommerzielle Radioprogramme aus, die einen Abgabeanteil erhalten (vgl. Tabelle 5 in Anhang A).¹⁰ Diese Programmveranstalter verbreiten werbefinanzierte Programme, erhalten aber gleichzeitig einen Abgabeanteil, weil ihr Versorgungsgebiet eine ausschliessliche Werbefinanzierung nicht zulässt. Sie haben überdies Anspruch auf Verbreitungs- und Zugangsprivilegien. Konzessionierte Programmveranstalter müssen einen regional-lokalen Leistungsauftrag erbringen. Wie Abbildung 5 verdeutlicht, handelt es sich bei diesen Versorgungsgebieten mehrheitlich um die Bergregionen und Gebiete an der Sprachgrenze. In einigen Regionen kommt es aufgrund der Berücksichtigung der Pendlerströme zu Überschneidungen der Versorgungsgebiete.

Abbildung 5: Versorgungsgebiete kommerzielle Radioprogramme mit Abgabeanteil



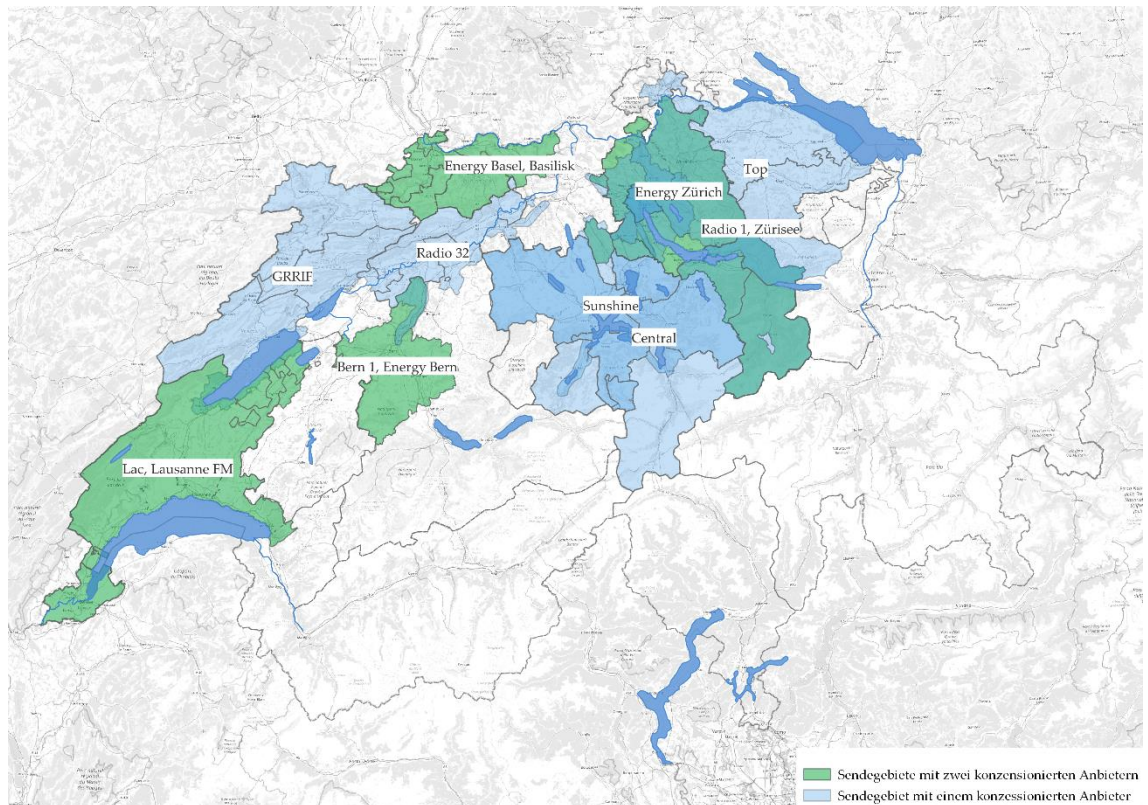
Quelle: Swiss Economics; BAKOM Verlängerung der Veranstalterkonzessionen 2020-2024.

Konzessionierte kommerzielle Anbieter *ohne* Abgabeanteil

Insgesamt 14 kommerzielle Programmveranstalter halten eine Konzession *ohne* Abgabeanteil (vgl. Tabelle 4 in Anhang A). Sie finanzieren sich vor allem über Werbeerträge und ihr Programm ist auf die Erzielung grosser Reichweite ausgerichtet. Sie erhalten trotz Konzession keinen Abgabeanteil, weil ihr Versorgungsgebiet eine ausschliessliche Werbefinanzierung zulassen sollte, haben aber Anspruch auf Verbreitungs- und Zugangsprivilegien. Im Gegenzug dafür haben auch sie einen lokal-regionalen Leistungsauftrag zu erfüllen. Dabei ist zu beachten, dass sich die einzelnen Sendegebiete teilweise stark überschneiden und in vier Gebieten jeweils zwei konzessionierte Anbieter vertreten sind (vgl. Abbildung 6).

¹⁰ Datenbank: Übersicht Radio- und Fernsehveranstalter des BAKOM [25.11.2021].

Abbildung 6: Sendegebiere kommerzielle Radioprogramme ohne Abgabenanteil

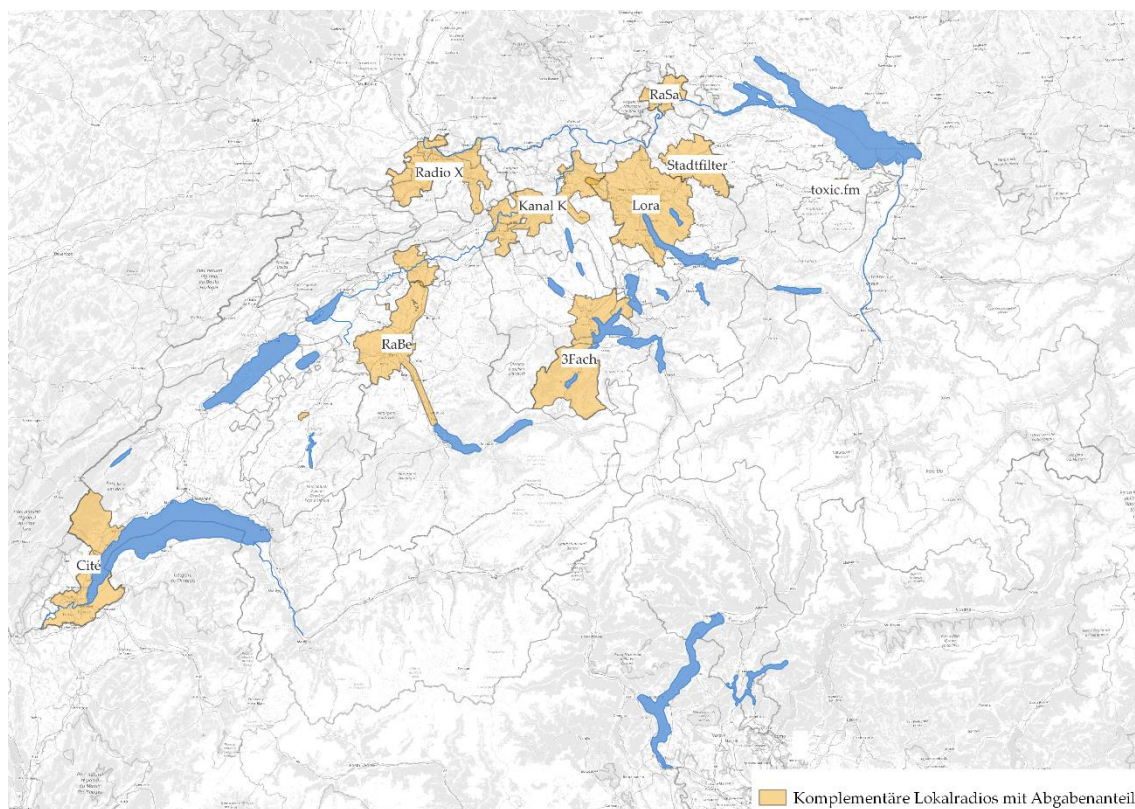


Quelle: Swiss Economics; BAKOM Verlängerung der Veranstalterkonzessionen 2020-2024.

Komplementäre Anbieter *mit* Abgabeanteil

Komplementäre Programmveranstalter sind dazu verpflichtet, ihr Angebot von kommerziellen Angeboten des gleichen Versorgungsgebiets thematisch, kulturell und musikalisch zu differenzieren. Sie sind lokal gebunden, Hörerinnen und Hörer beteiligen sich an der Programmproduktion. Ausserdem finanzieren sie sich ohne Werbeeinnahmen und sind somit nicht gewinnorientiert. Für die Erbringung ihres Leistungsauftrags erhalten komplementäre Radios einen Abgabeanteil und vereinfachte Verbreitungs- und Zugangsprivilegien. Zurzeit sind in der Schweiz neun komplementäre Anbieter konzessioniert (vgl. Tabelle 6 in Anhang A, Abbildung 7). Die Revision der RTVV betrifft die komplementären, nicht gewinnorientierten Lokalradios nur am Rande.

Abbildung 7: Sendegebiere komplementäre Radioprogramme mit Abgabenanteil



Quelle: Swiss Economics; BAKOM Verlängerung der Veranstalterkonzessionen 2020-2024.

Gemeldete Radios

Gemeldete Radios senden ohne Konzession. Solche Radioprogramme sind im Unterschied zu den konzessionierten Sendern nicht zu einem Leistungsauftrag verpflichtet und haben entsprechend auch kein Anrecht auf einen Abgabenanteil. Gemäss Art. 3 RTVG muss sich jeder Anbieter, der ein schweizerisches Programm veranstalten will – jedoch nicht konzessioniert ist – vorgängig beim BAKOM melden. Aktuell strahlen insgesamt 209 Anbieter Programme ohne Konzession aus.

2.2.2 Rundfunkkonzessionen und Konzessionsgebiete

Der Erhalt einer Rundfunkkonzession ist an einen Leistungsauftrag gebunden. In der Schweiz sind die SRG und private Programmveranstalter konzessionsrechtlich zu bestimmten Leistungen verpflichtet. Konzessionierte Programmveranstalter erhalten als Ausgleich Verbreitungs- und Zugangsprivilegien sowie einen gewissen Wettbewerbsschutz. Mittel aus den Radio- und Fernsehempfangsabgaben werden zusätzlich ausgeschüttet an Anbieter, die in Konzessionsgebieten ohne ausreichende Finanzierungsgrundlage operieren oder an komplementäre nicht gewinnorientierte Anbieter, die spezielle Komplementärprogramme ausstrahlen (vgl. Art. 38 RTVG). Das Konzessionsgebiet beschreibt das Gebiet für das konzessionierte Anbieter ein in der Region produziertes, tägliches Fensterprogramm ausstrahlen müssen.

Derzeit gibt es insgesamt 34 Versorgungsgebiete.¹¹ In jedem Versorgungsgebiet können heute bis zu maximal vier Konzessionen vergeben werden. Pro Versorgungsgebiet darf höchstens ein Anbieter mit Abgabeanteil definiert werden (vgl. Art. 38 RTVG). Tatsächlich sieht das heute geltende RTVV 22 Anbieter mit Abgabeanteil und 21 Versorgungsgebiete vor, in denen jeweils eine Radiostation einen Abgabeanteil erhält.¹² Von den 22 Anbietern mit Abgabeanteil zählen – wie auch aus Abbildung 4 ersichtlich – 13 Anbieter zu den kommerziellen Programmveranstaltern und 9 Anbieter zu den komplementären. Gemäss Art. 39 RTVG müssen die Versorgungsgebiete so festgelegt werden, dass sie politisch und geografisch eine Einheit bilden oder besonders enge kulturelle oder wirtschaftliche Kontakte reflektieren und ihre vorhandenen Finanzierungsmöglichkeiten zusammen mit einem angemessenen Anteil aus dem Ertrag der Abgaben für Radio und Fernsehen es dem Veranstalter erlauben, seinen Leistungsauftrag zu erfüllen.

Seit 2019 liegt der Anteil der Radio- und Fernsehgebühren, die an private Radio- und Fernsehprogrammveranstalter fließen, bei 6 Prozent. Insgesamt erhalten private Veranstalter von Lokalradioprogrammen und von Regionalfernsehen damit rund CHF 81 Millionen. Für die lokal-regionalen Radioprogramme stehen davon rund 38 Prozent zur Verfügung.

Der Anteil, den jeder Konzessionär erhält, wird vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) für einen bestimmten Zeitraum festgelegt. Es berücksichtigt dabei die Grösse und das Wirtschaftspotenzial des Versorgungsgebietes sowie den Aufwand, der durch die Erbringung des Leistungsauftrags anfällt (vgl. Art 40 RTVG). In der Regel decken die Abgabenteile je Konzessionär maximal 70-80 Prozent der genannten Betriebskosten (Art. 39 Abs. 1 RTVV).

2.2.3 Rechtliche Anforderungen an das Informationsangebot

Art. 4 RTVG hält die Mindestanforderungen an den Programminhalt für schweizerische Radioveranstalter fest. Die Mindestanforderungen gelten für alle Programmveranstalter, unabhängig ob es sich um ein konzessioniertes oder gemeldetes Radioprogramm handelt. Beispielsweise müssen alle redaktionellen Sendungen mit Informationsgehalt Tatsachen und Ereignissen sachgerecht darstellen, so dass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann. Gemeldete Radioprogramme unterstehen lediglich den Mindestanforderungen, während konzessionierte Anbieter, die einen Leistungsauftrag erbringen, weitere Anforderungen an das Informationsangebot erfüllen müssen. Die weiteren Anforderungen betreffen den regionalen Service public, der aus dem Leistungsauftrag der konzessionierten Anbieter hervorgeht.

Art. 38 RTVG verlangt von den **konzessionierten Radioveranstaltern** «umfassende Information» über ihr Versorgungsgebiet. Insbesondere verpflichtet eine Konzession über regionale politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge zu informieren und einen Beitrag zur Entfaltung

¹¹ Genf, Arc Lémanique, Chablais, Unterwallis, Oberwallis, Arc Jurassien, Freiburg (integraler Bestandteil eines zweisprachigen Radios), Fribourg (integrierter Bestandteil eines zweisprachigen Radios), Biel/Bienne (zwei parallele Programme in deutscher und französischer Sprache), Bern, Bern-Stadt, Berner Oberland, Emmental, Solothurn-Olten, Aargau, Aargau-Mitte, Basel, Basel-Stadt, Innerschweiz West, Luzern, Innerschweiz Nord, Innerschweiz Süd, Zürich-Glarus, Zürich, Stadt Zürich, Winterthur, Schaffhausen, Stadt Schaffhausen, Ostschweiz West, Ostschweiz Ost, Stadt St. Gallen, Südostschweiz, Sopraceneri, Sottoceneri (vgl. Anhang 1 RTVV)

¹² Obwohl pro Versorgungsgebiet jeweils nur eine Radiostation mit Abgabenteile operieren darf, zählt die [Datenbank: Übersicht Radio- und Fernsehveranstalter](#) des BAKOM 22 Programmveranstalter für 21 Versorgungsgebiete mit Abgabenteilen. Das kommt daher, dass in der Region Freiburg/Fribourg ein zweisprachiges Radio als zwei verschiedene Programmveranstalter aufgelistet wird (namentlich Radio Freiburg und Radio Fribourg).

des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet zu leisten. Für komplementäre, nicht gewinnorientierte Radios in Agglomerationen wird zusätzlich die Berücksichtigung sprachlicher und kultureller Minderheiten im Sendegebiet verlangt.

In den Konzessionen werden die Anforderungen an das Informationsangebot (i.d.R. Art. 5, Programmauftrag der individuellen Konzession) präzisiert.¹³ So muss das Programm für **konzessionierte, kommerzielle Anbieter** insbesondere relevante Informationen aus den Bereichen Politik, Wirtschaft, Kultur, Gesellschaft und Sport beinhalten. Zudem muss die thematische Vielfältigkeit gegeben sein und das gesamte Versorgungsgebiet berücksichtigt werden. Seit der Neukonzessionierung im Jahre 2019 enthält der Auftrag zur Umsetzung des Informationsauftrags eine quantitative Mindestvorgabe von 30 Minuten pro Tag (BAKOM, 2020, S. 3). Die relevanten Leistungen müssen in definierten Zeitfenstern (zu Hauptsendezeiten) erbracht werden. Der Programmauftrag von kommerziellen Anbietern mit und ohne Abgabenanteil unterscheidet sich dabei nicht.

Das Programm von **konzessionierten, komplementären Anbietern** muss sich jedoch thematisch, kulturell und musikalisch von den Programmen der kommerziellen Anbieter des gleichen Versorgungsgebiets unterscheiden. Diesbezügliche Vorgaben schreiben vor, dass ein Beitrag zur Bildung, kulturellen Entfaltung sowie zur Meinungsbildung und Unterhaltung, insbesondere durch die Entwicklung lokaler, partizipativer und integrativer Angebote erbracht werden muss.

¹³ Die individuellen Konzessionen sind ebenfalls in der [Datenbank: Übersicht Radio- und Fernsehveranstalter](#) des BAKOM zu finden [25.11.2021].

Box 2: Programmveranstalter und Anbietertypen von CH Media

Gemäss Art. 44 Abs. 3 RTVG kann ein Veranstalter bzw. das Unternehmen, dem er gehört, maximal zwei Fernseh-Konzessionen und zwei Radio-Konzessionen erwerben (sog. «2+2 Regel»). CH Media als Schweizer Medienunternehmen vereint 8 Programmveranstalter und untersteht dementsprechend dieser Regelung. Tabelle 1 zeigt die 8 Programmveranstalter unter dem Dach von CH Media. Zwei davon, namentlich Radio 32 und Radio Bern1, besitzen eine Radiokonzession ohne Abgabeanteil. Das UVEK hat im Jahre 2019 49 Veranstalterkonzessionen für Lokalradios und Regionalfernsehen verlängert, die am 1. Januar 2020 in Kraft getreten sind. Seit Mitte 2018 hat CH Media für Radio 24, Radio Argovia, Radio FM1 und Radio Pilatus auf deren Veranstalterkonzessionen verzichtet oder keine Verlängerung der Konzessionen beantragt.

Tabelle 1: CH Media: Konzessionierte und gemeldete Programmveranstalter

	Konzessioniert ohne Abgabeanteil	Gemeldet 2021	Ehemals konzessioniert	Versorgungsgebiet, falls konzessioniert
FM1		✓	✓	
Radio 24		✓	✓	
Radio 32	✓			Region 14: Solothurn-Olten
Radio Argovia		✓	✓	
Radio Bern1	✓			Region 10: Bern
Radio Melody		✓		
Radio Pilatus		✓	✓	
Virgin Radio		✓		

Quelle: Swiss Economics, basierend auf Angaben von CH Media

2.3 Teilrevision RTVV

2.3.1 Motivation gemäss Erläuterndem Bericht

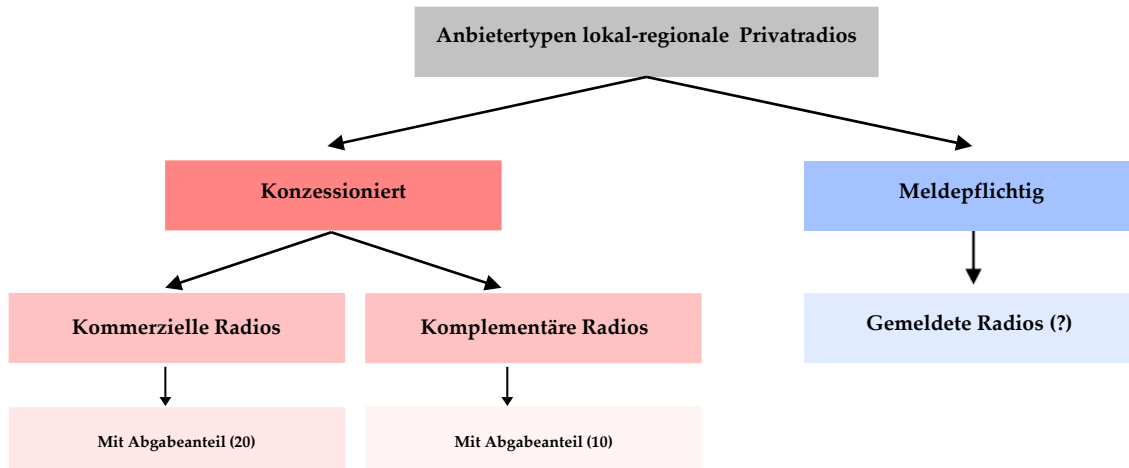
Die heute geltenden Konzessionen der lokal-regionalen Radio- und Fernsehveranstalter laufen per Ende 2024 aus. Sie wurden im Jahre 2008 mit einer Frist bis Ende 2019 erteilt. Ab 2020 wurden die Konzessionen um weitere 5 Jahre verlängert. Die neuen Konzessionen, die mit der vorliegenden Teilrevision geregelt werden sollen, gelten ab dem Jahr 2025.

Gemäss dem Erläuternden Bericht haben technologische Neuerungen der Radioverbreitung auch Veränderungen beim Programmangebot sowie bei den Nutzungsgewohnheiten des Publikums mit sich gebracht. Vor diesem Hintergrund argumentiert das BAKOM, dass eine generelle Überprüfung und gegebenenfalls eine Neuurteilung bzw. Neugestaltung der Versorgungsgebiete mit Blick auf die Konzessionserneuerung ab 2025 von Nöten ist. Für den Zeitraum der Konzessionsverlängerungen zwischen 2020 und 2024 wurden die Konzessionsgebiete nicht verändert, um die Übergangphase von der analogen auf die digitale Radioverbreitung nicht durch zusätzliche Veränderungen zu belasten.

Der Bundesrat hat sich angesichts des technologischen Wandels dazu entschieden, Anzahl und Ausdehnung der Versorgungsgebiete der Lokalradios (Anhang 1 zur RTVV) sowie des Regionalfernsehens (Anhang 2 zur RTVV) zu überprüfen.

Abbildung 8 illustriert die Radiolandschaft nach der Teilrevision der RTVV. Die der Revision zugrundeliegenden Veränderungen werden nachfolgend ausgeführt.

Abbildung 8: Übersicht Anbietertypen lokal-regionale Privatradios nach der Teilrevision



Quelle: Swiss Economics

2.3.2 Neudefinierung der Versorgungsgebiete

Die Abschaffung der Konzessionen ohne Abgabeanteil fällt gemäss der angedachten Teilrevision mit der Neudefinierung der Versorgungsgebiete zusammen. Wie oben dargelegt, fusst der heute geltende Definitionsgrundsatz für die Versorgungsgebiete in erster Linie auf den technischen Voraussetzungen der UKW-Verbreitung.¹⁴ Aufgrund der Frequenzknappheit hat der Bundesrat innerhalb des Versorgungsgebiets eine «Kernzone» definiert. Die Kernzone musste in «guter» Qualität versorgt werden, während für das umliegende Gebiet eine «ausreichende» Qualität genügte. Die Versorgungsgebiete mussten daher sehr detailliert festgelegt werden. So werden beispielsweise Verkehrsachsen explizit einbezogen, um die Pendlerströme zu berücksichtigen. Dadurch ergaben sich auch Überschneidungen mit benachbarten Versorgungsgebieten. An den Rändern der Versorgungsgebiete gibt es folglich eine doppelte oder mehrfache Versorgung durch mehrere Veranstalter mit einem lokal-regionalen Leistungsauftrag.

Aufgrund der Umstellung von UKW auf DAB+ erübrigt sich gemäss BAKOM die Unterscheidung zwischen «Kernzone» und «übrigem Versorgungsgebiet» (Erläuternder Bericht). Zudem könne durch die grössere Reichweite eines DAB+-Versorgungsgebietes auf die spezifische Festlegung einzelner zu versorgender Verkehrsachsen verzichtet werden. Das Wegfallen der technischen Planungsbeschränkung durch die Frequenzknappheit führe dazu, dass die neu definierten Versorgungsgebiete als Regionen bezeichnet werden können, für die ein konzessionierter Veranstalter einen publizistischen Leistungsauftrag erfüllen muss. Der publizistische Leistungsauftrag ist neu unabhängig davon zu erbringen, in welchem Raum das Programm effektiv empfangbar ist. Die Definition der Versorgungsgebiete soll sich dabei prioritär anhand der politischen und geografischen Einheit orientieren und flächendeckend für das ganze Gebiet der Schweiz erfolgen. Demnach sollen die Versorgungsgebiete entlang von Kantonsgrenzen, Bezirken oder Verwaltungskreisen definiert werden.

¹⁴ Die Versorgungsgebiete mussten unter Berücksichtigung der Frequenzverfügbarkeit und Sendestandorte definiert werden.

Eine Teilrevision der RTVV würde entsprechend dazu führen, dass der publizistische Leistungsauftrag für das gesamte Versorgungsgebiet (neu Region) erbracht werden muss. Dies im Gegensatz zum geltenden Grundsatz, der vorsieht, dass das Programm einer konzessionierten Radio-Station zwar im gesamten Versorgungsgebiet empfangbar ist, der publizistische Leistungsauftrag jedoch nicht für das gesamte Versorgungsgebiet gilt. Der publizistische Leistungsauftrag ist bisher separat in der individuellen Konzession jedes Anbieters geregelt, wobei allerdings die Umschreibungen des Auftrags in den Konzessionen (ob mit oder ohne Abgabenteil) ähnlich bis identisch sind.

2.3.3 Alle Versorgungsgebiete mit einem Abgabenteil

Heute müssen die kommerziellen Lokalradios mit Konzession und ohne Abgabenteil denselben programmlichen Leistungsauftrag erfüllen, wie die mit Abgabenteil geförderten Programmveranstalter. Seinerzeit wurde davon ausgegangen, dass städtische Regionen (v.a. im Mittelland und in der Zentralschweiz), dank ihrer ökonomischen Bedingungen, in der Lage sind, den Leistungsauftrag auch ohne Abgabenteil zu erfüllen. Zudem waren Radios damals einer Beschränkung der Übertragung durch eine limitierte Anzahl Frequenzen (UKW) ausgesetzt. Die Überlassung der UKW-Frequenz stellte gemäss dem Erläuternden Bericht des BAKOM **ein geldwertes behördliches Privileg** dar, für welches das begünstigte Unternehmen im Gegenzug den programmlichen Leistungsauftrag zu erfüllen hat. Mit der Umstellung von UKW auf DAB+ entfällt die Frequenzknappheit. Infolgedessen können die Verbreitungs- und Zugangsprivilegien, gemäss BAKOM, nicht mehr als ausreichende Kompensation für die Erfüllung des Leistungsauftrages angesehen werden.

Daraus ergibt sich dementsprechend auch die Abschaffung von Versorgungsgebieten für Programmveranstalter ohne Abgabenteil. So sieht der Bundesrat vor, ab 2025 ausschliesslich Versorgungsgebiete für Veranstalter mit Abgabenteil zu definieren. Damit steigt die Zahl der Konzessionen an Programmveranstalter mit Abgabenteil von heute 13 auf 20.¹⁵

2.3.4 Ein Anbieter pro Versorgungsgebiet

Für die Versorgungsgebiete wird neu je **ein einziger Anbieter** mit Leistungsauftrag und Abgabenteil konzessioniert. Diese Entscheidung wurde basierend auf der gemachten Erfahrung getroffen, dass die Konkurrenz mehrerer konzessionierter Radioveranstalter in einem Versorgungsgebiet der Erfüllung des lokalen Leistungsauftrags abträglich sei, bzw. dass umfassende Regionalinformationsleistung dann nicht in dem vom Gesetzgeber gewünschten Masse angeboten werde. Zudem sei ein Einbruch der Werbeeinnahmen bei traditionellen Medien und somit auch bei Lokalradios feststellbar. Infolgedessen seien Radios, die sich ausschliesslich am Markt finanzieren, künftig noch weniger in der Lage, ein umfassendes und relevantes Regionalinformationsangebot bereit zu stellen.

¹⁵ Für komplementäre Radios fallen die Änderungen klein aus. Die neun bisher bestehenden Versorgungsgebiete werden beibehalten. Dazu kommt ein für Lugano neu geschaffenes Versorgungsgebiet mit einem komplementären Anbieter. Total bestehen nach der Revision also zehn komplementäre Versorgungsgebiete.

2.4 Ökonomische Analyse des Handlungsbedarfs

In diesem Kapitel wird der allfällige Handlungsbedarf im Radiomarkt aus ökonomischer Sicht aufgezeigt. Dabei werden tatsächliche und vermeintliche Argumente für den geplanten Regulierungseingriff diskutiert.

Ein staatlicher Eingriff in das Marktgeschehen kann aus ökonomischer Perspektive insbesondere dann sinnvoll sein, wenn damit ein Markt- oder Regulierungsversagen gelindert werden kann.¹⁶ Im hier vorliegenden Fall wird daher untersucht, wo der Handlungsbedarf basierend auf dem Status Quo liegen könnte.

Knappheit der Frequenzen

Früher wurde ein Marktversagen im Radio- und Fernsbereich mit dem Vorliegen knapper analoger Verbreitungstechnologien begründet. Zudem neigen die Radiomärkte aufgrund der aufwändigen Sendeinfrastruktur bei hohen Fix- und tiefen Grenzkosten zum natürlichen Monopol (vgl. auch Abschnitt 3.2.2). Diese Begründung für einen Staatseingriff ist in den letzten Jahren weggefallen. Dennoch begründet das BAKOM die vorliegende Teilrevision der RTVV im Erläuternden Bericht in erster Linie mit dem technologischen Wandel der letzten Jahre.

Konsumexternalitäten bedingen Konsum des Gutes

Ein ökonomisches Argument für einen Eingriff in den Medienmarkt ist das Vorliegen von Konsumexternalitäten. Damit ist gemeint, dass der Konsum eines Gutes sich auf den Nutzen anderer Konsumierender auswirkt. Im Medienkontext geht man von positiven Konsumexternalitäten aus, da die Gesellschaft als Ganzes von gut informierten Bürgern profitiert (vgl. z.B. Schneider et al., 2016, S. 19).

Es ist inzwischen gut belegt, dass die Existenz regionaler Presse- und Rundfunkanbieter die regionale politische Wahlbeteiligung erhöht (Snyder und Strömberg, 2010, S. 380; Strömberg, 2016, S. 595 ff.; Benesch, 2010, für die Schweiz). Die regionale Berichterstattung verändert auch das Verhalten der Politiker: Für die Schweiz findet Benesch (2010) beispielsweise, dass die Verfügbarkeit einer lokalen Fernsehstation eine positive Auswirkung auf die Anzahl der Ständeratskandidaten in einem Kanton hat (S. 1 ff.). Das Vorliegen einer Konsumexternalität besteht folglich in erster Linie im Hinblick auf demokratische Entscheide, die damit auf eine stabilere Grundlage gestellt werden. Dies ist das Hauptargument für die staatliche Subventionierung von Medieninhalten.

Die Argumentation zeigt aber auch, dass das alleinige Vorhandensein von Medieninhalten nicht reicht, denn die Konsumexternalität stellt sich nur ein, wenn die Inhalte auch möglichst breit konsumiert werden. Damit kommt der Reichweite öffentlicher oder öffentlich subventionierter Medieninhalten eine wichtige Rolle zu (vgl. auch Abschnitt 4.3)

Diesbezüglich zeigt die Analyse der Radionutzung nach Altersklassen aber, dass diese nur einen beschränkten Ausschnitt der Bevölkerung auch tatsächlich erreichen (Abbildung 2 in Abschnitt 2.1). Entsprechend kann davon ausgegangen werden, dass ein grosser Teil der für den Markteingriff verwendeten Mittel ihr Ziel kaum erreichen.

¹⁶ Vgl. auch Vernehmlassung der Wettbewerbskommission zur Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes vom 20.8.2012, Rz. 15 f.

Unterstützung von Randregionen

Eine weitere Ursache für einen Eingriff in Medienmarkt ist die Unterstützung strukturschwacher Regionen, die auf gebührenfinanzierte Medienangebote angewiesen sind.

In diesem Zusammenhang gilt es etwa allfällige **Blind Spots** zu beachten. So finden Grossenbacher et al. (2019, S. 5), dass die Fokussierung der Privatradios auf die urbanen und politischen Zentren der jeweiligen Konzessionsgebiete eine Vernachlässigung einiger Regionen in der Schweiz zur Folge hat. Ökonomisch kann die Versorgung der Randregionen wiederum mit der Konsumexternalität begründet werden.

Förderung der Qualität

Neben einer grossen Reichweite sollen Medieninhalte auch durch ihre **Qualität** überzeugen. Wie Grossenbacher et al. (2019, S. 5) feststellen, sind die Leistungsunterschiede zwischen den verschiedenen Programmveranstaltern erheblich, obschon sie als konzessionierte Veranstalter demselben Leistungsauftrag unterliegen. Allerdings ist Qualität ein subjektiver Begriff, dem keine allgemeingültige und messbare Definition zugrunde liegt.

Im Erläuternden Bericht zur RTVV (2021) wird, basierend auf den jährlich erscheinenden Ergebnissen der Programmbegleitforschung (bspw. Grossenbacher et al., 2019), argumentiert, dass die Lokalradios mit Abgabeanteil deutlich mehr Regionalinformationen anbieten als kommerzielle Veranstalter ohne Abgabeanteil. So haben die abgabefinanzierten Radios im Jahre 2018 laut Erläuterndem Bericht des BAKOM während der Hauptsendezeiten von sechs Stunden durchschnittlich 28 Minuten Regionalinformation angeboten, während die Radios ohne Abgabeanteil lediglich 15 Minuten Regionalinformation gesendet haben. Dabei ist zu beachten, dass der Regionalbezug und die Relevanz durch das BAKOM sehr eng ausgelegt werden.

Aufgrund dieser Quantifizierung schliesst das BAKOM im Erläuternden Bericht, dass Konkurrenz um kommerzielle Einnahmen zwischen mehreren konzessionierten Radioveranstaltern desselben Versorgungsgebiets dazu führt, dass die Regionalinformationsleistung nicht im dem vom Gesetzgeber gewünschten Masse angeboten wird. Dem ist zu entgegnen, dass zwar seit der Neukonzessionierung eine Mindestvorgabe von 30 Minuten für das Erbringen des vorgegebenen Leistungsauftrags definiert ist (Abschnitt 2.2.3), die Länge der gesendeten Regionalinformation jedoch nicht zwangsläufig aussagekräftig in Bezug auf die Qualität und den Informationsgehalt des übermittelten Inhalts ist. Daher ist es fraglich, ob sich aus den unterschiedlich langen Sendezeiten zwischen den abgabefinanzierten und nicht abgabefinanzierten Radios ein Handlungsbedarf ableiten lässt. In der Programmanalyse von Grossenbacher et al. (2019) findet sich entsprechend auch kein Hinweis auf eine Kausalität zwischen einem höheren Gebührenanteil und einem qualitativ besseren Service public.¹⁷

Eine weitere Marktentwicklung, die aber unklare Auswirkungen auf die Qualität des Service public ausübt, sind **Newsrooms**, die Inhalte für verschiedene Stationen produzieren. CH-Media hat die News-Herstellung verschiedener Radios zusammengelegt. Obwohl aus der Perspektive der Medienvielfalt bzw. der Erbringung des regionalen Service public diese Entwicklung zum

¹⁷ Auch Grossenbacher et al. (2019, S. 7) bemerken, dass es weder in der Politik noch in der Wissenschaft einen definitiven Konsens zum Begriff «Service public» gibt. Dementsprechend stösst auch dessen inhaltsanalytische Operationalisierung an Grenzen.

Teil kritisch gesehen wird,¹⁸ ist der Effekt nicht offensichtlich. Jedenfalls hat die SRG gerade mit der Begründung den Service public zu stärken, die Radio-Nachrichtenredaktion in einem zentralen Newsroom in Zürich zusammenzogen.¹⁹

Geringes Wechselverhalten deutet auf attraktiven Leistungsauftrag hin

Ein weiteres, oft vorgebrachtes Argument für eine staatliche Förderung von Medieninhalten besteht in der Vermutung, dass sich die Umsetzung eines Leistungsauftrages – also insbesondere die Verbreitung lokal-regionaler Nachrichteninhalte – negativ auf die Anzahl Hörer auswirken könnte und frei am Markt agierende Medienunternehmen daher kein Interesse daran haben, solche Inhalte zu senden. So argumentiert das BAKOM im Erläuternden Bericht, dass ein Anbieter mit Leistungsauftrag aufgrund der journalistischen Auflagen, sein Programm nicht ausschliesslich auf die Erwartungen des Massenpublikums ausrichten könne und folglich ein Reichweitenverlust erfährt, der durch die öffentliche Hand kompensiert werden müsse.

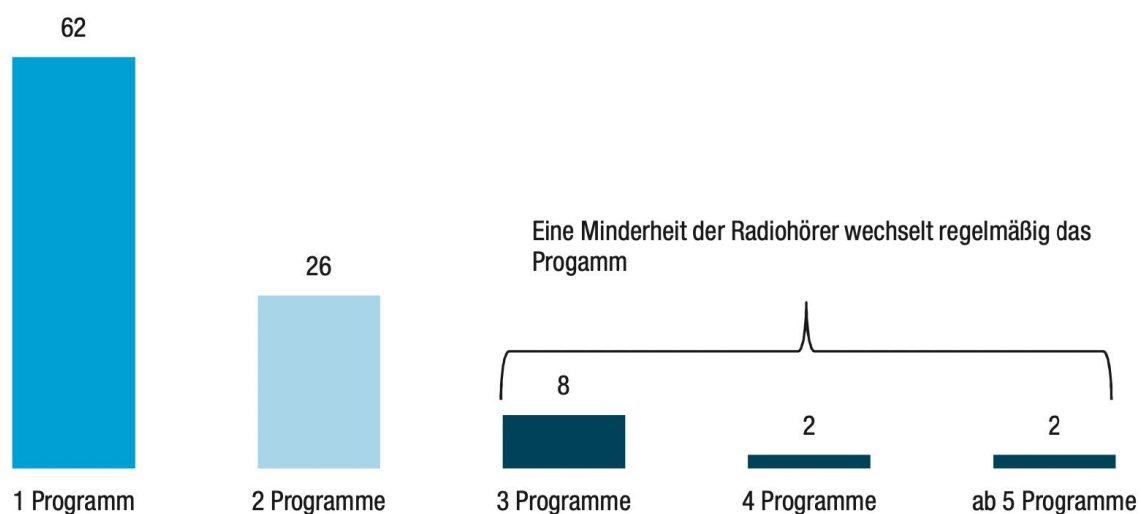
Insbesondere die hohe Programmtreue von Radiohörern widerspricht aber dieser These. So zeigte eine Studie von Saxer und Grossenbacher aus dem Jahr 2000, dass häufiges Umschalten auf einen anderen Sender nur bei knapp zehn Prozent des Radiopublikums vorkommt. Als häufiges Umschaltmotiv wurde damals insbesondere störende Musik genannt. Auch heute noch macht der stabil hohe Marktanteil der SRF-Programme deutlich, dass Service-public-Inhalte keinen offensichtlichen Nachteil darstellen (vgl. Abbildung 3).

Obwohl davon ausgegangen werden muss, dass die technologische Entwicklung den Programmwechsel erleichtert, sind neueren Studien ähnliche Ergebnisse zu entnehmen. Eine breit angelegte Studie aus Deutschland (Gattringer und Klingler, 2016, S. 466) zeigt etwa, dass auch Hörer digitaler Radioprogramme, die täglich zwischen vielen Sendern hin und her schalten, weiterhin selten sind. So haben im Jahre 2016 rund 62 Prozent aller Radiohörer an einem Durchschnittstag nur einen Sender gehört, weitere 26 Prozent deren zwei und nur eine Minderheit von etwa 12 Prozent der Radiohörer wechselte regelmässig das Programm (vgl. Abbildung 9).

¹⁸ SRF Medienportal – Konzentration im Radiomarkt. Radio 32 aus Solothurn verliert an Eigenständigkeit. URL: <https://www.srf.ch/news/regional/aargau-solothurn/konzentration-im-radiomarkt-radio-32-aus-solothurn-verliert-an-eigenstaendigkeit> [25.11.2021].

¹⁹ SRF Medienportal – Neue Organisation und Arbeitsstrukturen im Newsroom Zürich Leutschenbach. URL: <https://medien.srf.ch/-/neue-organisations-und-arbeitsstrukturen-im-newsroom-zurich-leutschenbach> [25.11.2021].

Abbildung 9: Programmtreue und Wechselverhalten Radio in Deutschland (in Prozent)



Bemerkung: Basis = Deutschsprachige Bevölkerung ab 10 Jahren, Tagesreichweite, Radio Gesamt Mo-So.

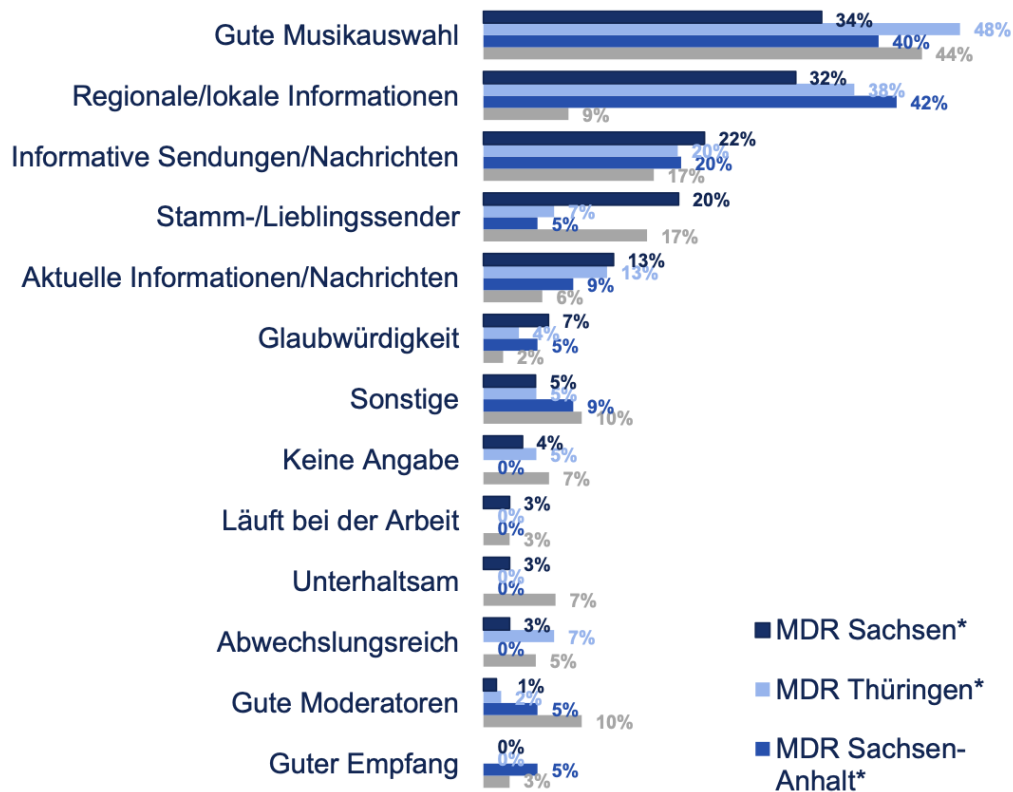
Quelle: Gattringer und Klingler (2016), S. 466.

Das niedrige Wechselverhalten auf dem Radiomarkt deutet also klar darauf hin, dass Hörer primär **Single-Homing** betreiben: Sie lassen sich durch allfällige störende Programminhalte kaum zum Umschalten verleiten.²⁰

Schliesslich sprechen auch die Gründe für die Senderwahl eine deutliche Sprache. So kommt etwa eine Studie von *M Science* (2020) im Auftrag des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR) zum Schluss, dass neben der guten Musikauswahl, vor allem die Sendung regionaler und lokaler Informationen ausschlaggebend für die Senderwahl sind (vgl. Abbildung 10).

²⁰ «Single-Homing» ist eine Nutzungsform, bei dem Nutzer jeweils nur das spezifische Angebot einer Plattform nutzen. Im Gegensatz dazu nutzen Nutzer beim «Mult-Homing» mehrere Plattformen mit ähnlichem Angebot parallel (Bundeskartellamt, 2016).

Abbildung 10: Gründe für die Senderwahl



Quelle: M Science (2020), S. 24.

2.5 Zwischenfazit

Die Analyse der Notwendigkeit eines staatlichen Eingriffs ergab keinen dringenden Handlungsbedarf für eine umfassende Neuorganisation von Sendegebietern und Leistungsaufträgen bei den kommerziellen Lokalradios. Zwar besteht nach dem Wechsel von UKW auf DAB+ keine Frequenzknappheit mehr und Konzessionen ohne Abgabenanteil werden obsolet, allerdings können Programmveranstalter ihre Konzession schon heute jederzeit zurückgeben, ohne dass ihnen daraus ein Nachteil entstehen würde.

Es ist auch kein Marktversagen auf dem Markt für regionale Radioprogramme ersichtlich. Vielmehr führt die zunehmende Digitalisierung zu einer Kongruenz der verschiedenen Medienformen und intensivem Wettbewerb. Schliesslich ist auch in Bezug auf die Erbringung des Service public unklar, inwiefern ein Handlungsbedarf besteht. Es ist somit kein offensichtlicher Missstand im Radiomarkt ersichtlich.

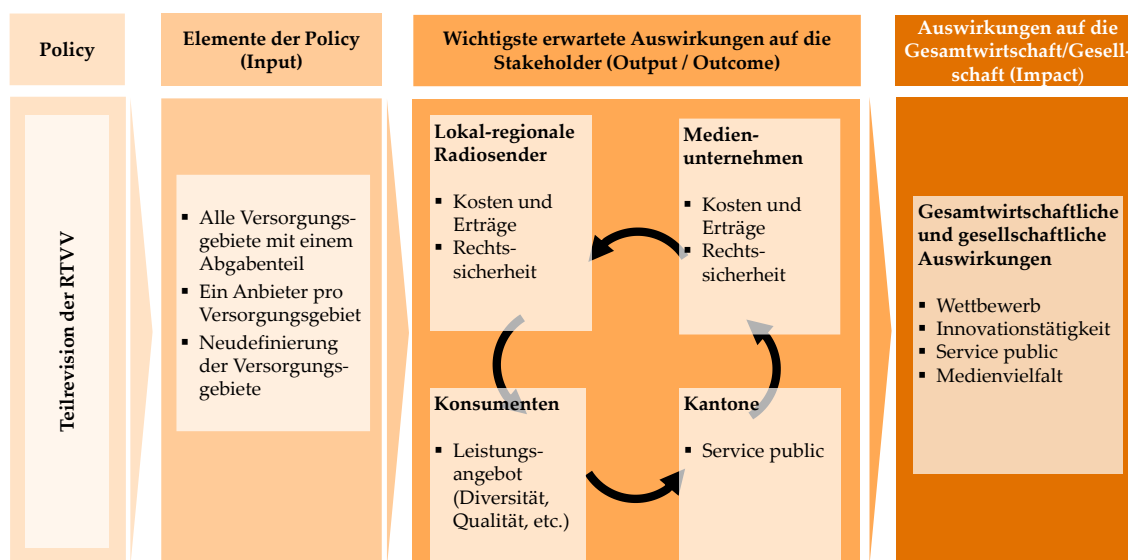
3 Auswirkungen auf einzelne Stakeholder

In diesem Kapitel werden die zu erwartenden Auswirkungen der Teilrevision der RTVV auf die am stärksten betroffenen Stakeholder diskutiert. Dazu werden in einem ersten Schritt die von der Teilrevision betroffenen Stakeholder identifiziert (Abschnitt 3.1). Im selben Abschnitt werden als nächstes die Zusammenhänge zwischen der Teilrevision, den Auswirkungen auf die Stakeholder und den gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekten in einem Wirkungsmodell schematisch dargestellt. Schliesslich werden die wichtigsten zu erwartenden Auswirkungen analysiert (Abschnitt 3.2).

3.1 Wirkungsmodell

Abbildung 11 zeigt den schematischen Zusammenhang zwischen der Teilrevision und ihrer wichtigsten Bestandteile, den zu erwartenden Auswirkungen auf die am stärksten betroffenen Stakeholder und die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft. Während die Auswirkungen auf die Stakeholder in Abschnitt 3.2 ausgeführt werden, werden die gesamtwirtschaftlichen und gesellschaftlichen Effekte in Abschnitt 4 diskutiert.²¹

Abbildung 11: Wirkungsmodell



Quelle: Eigene Darstellung

3.2 Beurteilungen der Auswirkungen auf die Stakeholder

Im Folgenden werden die wichtigsten Auswirkungen der RTVV-Teilrevision diskutiert.

3.2.1 Rechtssicherheit

Die Teilrevision der RTVV hat verschiedene Unsicherheiten auf die betroffenen Stakeholder zur Folge. Diese stammen aus den Interaktionen von RTVV und RTVG bzw. dem Massnahmenpaket zugunsten der Medien (vgl. Abschnitt 1.1).

Interaktion mit dem RTVG

Die Teilrevision der RTVV hat zur Folge, dass Diskrepanzen und Widersprüchlichkeiten zum RTVG entstehen. Art. 38 Abs. 1 RTVG schreibt etwa vor, dass Konzessionen mit Leistungsauftrag und Abgabenanteil an Programmveranstalter in Gebieten *ohne* ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten vergeben werden. Da neu laut RTVV-Teilrevision die Konzessionen ohne Abgabenanteil aber wegfallen sollen, stellt sich die Frage, ob und inwiefern sich die Finanzierungsmöglichkeiten geändert haben, bzw. ob neu davon ausgegangen werden muss, dass *alle* Gebiete

²¹ Wir gehen davon aus, dass aus der Perspektive der Kantone die Auswirkungen der Teilrevision auf den Service public zentral sind. Die Kantone spielen eine zentrale Rolle einerseits in der Erbringung des Service public, sind andererseits aber auch wichtige Interessensgruppen bezüglich einer hochstehenden Service-public-Versorgung. In Bezug auf den verfassungsrechtlichen Programmauftrag der SRG schreibt das RTVG demzufolge etwa vor, die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone zu berücksichtigen (Art. 24 Abs. 1 RTVG). Die Diskussion der Effekte der Teilrevision auf den Service public erfolgt in Kapitel 4.3.

unzureichende Finanzierungsmöglichkeiten haben. Dies ist vermutlich allerdings kaum der Fall und auch kaum mit der Idee des Gesetzgebers in der Formulierung von Art. 38 Abs. 1 RTVG übereinstimmend.

Schliesslich ist auch unklar, inwiefern sich die diesbezüglichen Änderungen im RTVV auf das RTVG auswirken. Denn letzteres beinhaltet nach wie vor die Möglichkeit zu Konzessionen ohne Abgabenanteil und wird damit zum toten Buchstaben.

Interaktion mit dem Massnahmenpaket zugunsten der Medien

Das Parlament hat am 18. Juni 2021 beschlossen, die Medien mit einem Massnahmenpaket zu unterstützen (Bundesgesetz über ein Massnahmenpaket zugunsten der Medien). Gegen das Massnahmenpaket wurde ein Referendum ergriffen, und es kommt am 13. Februar 2022 zur Volksabstimmung. Das Massnahmengesetz zugunsten der Medien sieht im Bereich Radio- und Fernsehen insbesondere die Erhöhung des Gebührenanteils zugunsten der Programme konzessionierter lokaler Radio- und Fernsehstationen vor. Neu darf der Gebührenanteil maximal 8 Prozent der Erträge der Radio- und Fernsehgebühren betragen (Erhöhung um jährlich maximal 28 Mio. CHF).

Zum momentanen Zeitpunkt kann allerdings nicht davon ausgegangen werden, dass das Massnahmenpaket zugunsten der Medien angenommen wird.²² Wie in Abschnitt 3.2.3 genauer erläutert wird, sind die finanziellen Auswirkungen der Teilrevision der RTVV auf die Programmveranstalter stark davon abhängig, ob die vorgesehene Erhöhung des Gebührenanteils umgesetzt wird. Die Erhöhung der Konzessionen mit Gebührenanteilen von derzeit 22 auf 30 hat – je nach Abstimmungsergebnis – zur Folge, dass mit massiv geringeren Gebührenanteilen pro konzessioniertem Radioveranstalter gerechnet werden muss. Dies stellt aus der Perspektive der Radioveranstalter eine beträchtliche Unsicherheit dar, die auch die Beurteilung der angedachten Teilrevision der RTVV entscheidend erschwert.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass insbesondere die Interaktion der Teilrevision der RTVV mit dem Mediengesetz zu erheblichen Unsicherheiten führt, da insbesondere unklar ist, inwiefern sich die Gebührenanteile pro konzessioniertem Programmveranstalter ändern werden. Dies ist vor allem relevant für Programmveranstalter, die bis anhin bereits Gebührenanteile erhalten, beziehungsweise deren Eigentümer (Medienunternehmen).

3.2.2 Kosten

Die Radio- und Fernsehübertragung unterliegt **Skalen- und Verbundeffekten** (vgl. z.B. Eisenach & Caves, 2011, S. 1 ff.).²³ Skaleneffekte ergeben sich insbesondere aufgrund der kapitalintensiven Investitionen in Sendeanlagen und Produktionseinrichtungen. Dies gilt nach wie vor, auch wenn die zunehmende Digitalisierung des Radiogeschäfts die Kapitalintensität von Programmveranstalter reduziert hat (vgl. auch Abschnitt 3.2.3). Eine weitere Quelle von Skaleneffekten stammt aber auch daher, dass die «Erstkopie» eines Nachrichten- oder Unterhaltungsprogramms teuer in der Produktion ist, die Verbreitung des Programms an weitere Nutzer aber im Wesentlichen keine Kosten verursacht (Eisenach & Caves, 2011, S. 6). Die marginalen Kosten der Verbreitung

²² Vgl. etwa Neue Zürcher Zeitung vom 5.10.2021: «Die verlorene Glaubwürdigkeit der Schweizer Grossverleger».

²³ *Skaleneffekte* bezeichnen Kostenvorteile, die sich aus abnehmenden Grenzkosten ergeben. Das heisst, die Produktionskosten pro Einheit sinken mit der Anzahl produzierter Einheiten. *Verbundeffekte* bezeichnen Kostenvorteile, die sich durch eine erhöhte Produktvielfalt innerhalb einer Unternehmung ergeben. Sie können sich z.B. dadurch ergeben, dass durch Produktvielfalt eine bessere Ausnutzung von Räumlichkeiten, Arbeitskräften, etc. möglich wird.

eines Programms sind also äusserst gering. Verbundeffekte stammen etwa daher, dass Radio-schaffende eine bestimmte News ohne grossen Zusatzaufwand für verschiedene Sendeformate oder beispielsweise auch für zusätzliche Onlinemeldungen aufbereiten können.

Die betriebswirtschaftliche Folge von Skalen- und Verbundeffekten ist, dass die Kosten eines Radiobetreibers mehrheitlich durch fixe und weniger durch variable Kosten geprägt sind. Geschäftsmodelle, die durch fixe Kosten geprägt sind, brauchen im Allgemeinen eine kritische Grösse, um erfolgreich zu sein. Kleineren Anbietern gelingt es hingegen weniger, ihre fixen Kosten auf eine hohe Anzahl abgesetzter «Einheiten» – in diesem Fall Hörer – zu verteilen.

Im Kontext der Auswirkungen der Teilrevision der RTVV ist davon auszugehen, dass die Erhöhung der (kommerziellen) Versorgungsaufträge mit Gebührenanteilen von bisher 13 auf 20 dazu führen wird, dass neue Anbieter in den Markt drängen. Dies wäre insbesondere in städtischen Versorgungsgebieten zu erwarten, in denen bis anhin keine gebührenberechtigten Konzessionen vergeben wurden (mit Ausnahme der komplementären Programmveranstalter). Eine wahrscheinliche Folge davon ist, dass viele der neuen und bestehenden Programmveranstalter nicht (mehr) genug Hörer – und damit Werbeeinnahmen – haben werden, um trotz hoher Fixkostenanteile profitabel zu wirtschaften. Hinzu kommt, dass die Verschmelzung verschiedener bisheriger Versorgungsregionen ohne Abgabenanteilen zu grösseren Regionen mit Abgabenanteil (insbesondere Grossraum Arc Lémanique, Zürich, die Zentralschweiz sowie die Ostschweiz) zu höheren Anforderungen bezüglich der lokalen Versorgung mit Nachrichten führt. Auch wenn ein Grossteil der Kosten fix sind, ist daher davon auszugehen, dass auch die variablen Kosten zunehmen werden.

Zusammenfassend ist also in Folge der erwarteten Neueintritte in den Markt mit einer Verschlechterung der Kostenstruktur der einzelnen Programmveranstalter zu rechnen. Dies wirkt sich hauptsächlich auf kleinere unabhängige lokal-regionale Programmveranstalter aus. Grössere Medienunternehmen sind hingegen mit einiger Wahrscheinlichkeit etwas weniger betroffen, da es ihnen mutmasslich besser gelingt, über ihre verschiedenen eigenen Programme Skaleneffekte auszunützen.

3.2.3 Erträge

Die Erträge der Programmveranstalter bestehen aus zwei Komponenten: Einnahmen aus dem Werbemarkt und, allenfalls, Gebührenanteile. Im Folgenden werden die Effekte der Teilrevision der RTVV auf diese zwei Komponenten diskutiert.

Gebührenanteile

Die Teilrevision der RTVV sieht unter anderem vor, die Versorgungsgebiete für lokal-regionale Radioprogramme anzupassen. Da zudem neu in jedem Versorgungsgebiet nur ein Service-public-Veranstalter zugelassen wird, wird die Anzahl der (neuen) Versorgungsgebieten der Anzahl Radioveranstalter mit Gebührenanteilen entsprechen. Neu sind dies 20 kommerzielle Anbieter (bis anhin 13 mit Gebührenanteilen) und zehn komplementäre, nicht gewinnorientierte Programmveranstalter (bis anhin neun Anbieter; vgl. die Abbildung 4 und Abbildung 8 oben). Nach der Teilrevision der RTVV werden somit 30 Anbieter Gebührenanteile haben, während diese bis anhin nur 21 Sendern zustanden.

Tabelle 2 zeigt – auf der Grundlage der im Jahr 2021 fälligen Gebühren – den durchschnittlichen Gebührenanteil, mit dem ein Programmveranstalter vor und nach der Teilrevision rechnen kann. Dabei wird vereinfachend davon ausgegangen, dass der Gebährentopf auf alle Sender gleich

verteilt wird. Die zugrundeliegende Berechnung in Tabelle 2 geht zudem davon aus, dass der Verteilungsschlüssel zwischen Radio und TV konstant bleibt (62 Prozent des Abgabenteils für die privaten Radio- und Fernsehveranstalter geht an TV-Sender und rund 38 Prozent des Anteils steht für Programmveranstalter zur Verfügung). Schliesslich sind in Tabelle 2 die Auswirkungen der Teilrevision unter Annahme oder Ablehnung des im Februar 2022 zur Abstimmung kommenden Massnahmenpakets zugunsten der Medien gezeigt (vgl. Abschnitt 3.2.1).

Tabelle 2: Gebührenschtätzung Radio bei konstantem Verteilungsschlüssel Radio/TV

	Ohne Massnahmenpaket	Mit Massnahmenpaket
Vor RTVV-Teilrevision	1'399'000 CHF	1'883'000 CHF
(Veränderung in % relativ zum Status quo)	(Status quo)	(+35%)
Nach RTVV-Teilrevision	1'026'000 CHF	1'381'000 CHF
(Veränderung in % relativ zum Status quo)	(-27%)	(-1%)

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Informationen des BAKOM (2021) zum Basisjahr 2021.

Aus Tabelle 2 wird ersichtlich, dass der Effekt der Teilrevision der RTVV auf die durchschnittlichen Gebührenanteile der Programmveranstalter entscheidend davon abhängt, ob das Massnahmenpaket zugunsten der Medien zu Stande kommt oder nicht. Nimmt das Stimmvolk dieses im Februar 2022 an, so verändert sich der durchschnittliche Gebührenanteil kaum (von momentan rund 1'399'000 CHF auf 1'381'000 CHF). Falls das Massnahmenpaket jedoch abgelehnt wird, müssen die Programmveranstalter mit erheblichen Einbussen rechnen (von momentan 1'399'000 CHF auf rund 1'026'000 CHF). Diese entsprechen im Mittel einer Abnahme um rund 27 Prozent und stellen daher ein erhebliches betriebswirtschaftliches Risiko dar.

Anders sieht die Situation aus, falls das BAKOM den Verteilungsschlüssel zwischen TV und Radio anpassen würde. Diesbezüglich bestehen informelle Pläne, die aber weder Bestandteil der Teilrevision der RTVV noch des Massnahmenpakets zugunsten der Medien sind.

Tabelle 3 zeigt dieselbe Simulation wie in Tabelle 2, mit dem Unterschied, dass davon ausgegangen wird, dass die Aufteilung des Abgabenteils für private Radio- und Fernsehveranstalter neu zu gleichen Teilen erfolgen wird – also 50 Prozent für TV und 50 Prozent für Radio.

Tabelle 3: Gebührenschtätzung Radio bei verändertem Verteilungsschlüssel Radio/TV

	Ohne Massnahmenpaket	Mit Massnahmenpaket
Vor RTVV-Teilrevision	1'399'000 CHF	2'477'000 CHF
(Veränderung in % relativ zum Status quo)	(Status quo)	(+77%)
Nach RTVV-Teilrevision	1'350'000 CHF	1'817'000 CHF
(Veränderung in % relativ zum Status quo)	(-4%)	(+39%)

Quelle: Eigene Darstellung basierend auf Informationen des BAKOM (2021) zum Basisjahr 2021.

Die Ergebnisse der in Tabelle 3 gezeigten Simulation illustrieren, dass die Effekte der RTVV-Teilrevision auf die Radioveranstalter stark unterschiedlich ausfallen, wenn gleichzeitig der Gebührenschlüssel angepasst wird. In diesem Fall erhalten die Programmveranstalter auch bei einer Ablehnung des Massnahmenpakets zugunsten der Medien im Durchschnitt annähernd denselben Gebührenanteil wie bis anhin (von momentan 1'399'000 CHF auf rund 1'350'000 CHF). Wird das Massnahmenpaket implementiert, können Programmveranstalter mit einem um 39 Prozent erhöhten Gebührenanteil rechnen.

Zusammenfassend zeigen die Simulationen in Tabelle 2 und Tabelle 3, dass der Effekt der Teilrevision der RTVV stark davon abhängt, ob zusätzlich das Massnahmenpaket zur Medienförderung implementiert wird oder nicht. Bei einer reinen RTVV-Teilrevision müssen die

Programmveranstalter mit einem durchschnittlichen Rückgang der Gebühren um rund 27 Prozent rechnen. Bei einer Annahme des Massnahmenpakets zugunsten der Medien oder bei einer Veränderung des Verteilungsschlüssels zwischen TV und Radio würden die den Programmveranstalter im Durchschnitt zufallenden Gebühren in etwa konstant bleiben. Mit beidem kann zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht gerechnet werden.

Werbemarkt

Die zweite Ertragsquelle für Radioprogrammveranstalter – und die einzige Quelle für Programmveranstalter, die keine Gebührenanteile erhalten – sind Werbeeinnahmen. Wie bereits in Abschnitt 2.1 erläutert, sind die Werbeeinnahmen in der Tendenz rückläufig. Dies einerseits, weil der Anteil der Online-Werbung am gesamten Werbemarkt seit Jahren steigend ist und andererseits, weil der Radioanteil am verbleibenden analogen Werbeanteil abnimmt.

Zudem ist auf die Dominanz ausländischer Anbieter hinzuweisen. Schätzungen aus 2019 gehen davon aus, dass bereits rund 70 Prozent der Umsätze im Online-Werbemarkt an ausländische Unternehmen wie Google und Facebook fließen. Dies entspricht etwa 40 Prozent des Umsatzes des gesamten Schweizer Werbemarktes.²⁴ In der Tendenz nimmt die Bedeutung dieser Anbieter für den Werbemarkt weiter zu. Dass der Werbemarkt für Radio in Zukunft wieder an Attraktivität gewinnt, scheint daher unwahrscheinlich.

Neben der Feststellung eines tendenziell abnehmenden Volumens des Werbemarktes kann auf der anderen Seite festgestellt werden, dass die Eintrittsbarrieren in den Radiomarkt eher rückläufig sind, der Markteintritt also einfacher wird. Es können vorliegend insbesondere technische, ökonomische und rechtliche Markteintrittsbarrieren unterschieden werden:

- **Technische Markteintrittsbarrieren:** Diese beschreiben die technische Infrastruktur, die benötigt wird, um ein Radioprogramm zu betreiben. Die Digitalisierung hat hier die Eintrittsbarrieren eindeutig reduziert. Zum einen ist heute keine aufwändige Studioinfrastruktur mehr von Nöten zur Aufzeichnung von Radioprogrammen – eine gute Computerinfrastruktur reicht im Allgemeinen. Zum anderen erleichtert DAB+ im Vergleich zu UKW die Verbreitung.
- **Ökonomische Markteintrittsbarrieren:** Damit sind etwa Investitionsvolumina bzw. Markteintrittskosten für den Aufbau einer funktionsfähigen Produktions- und Vertriebsstruktur gemeint (Slembeck et al., 2013, S. 58). In Folge der Reduktion der technischen Markteintrittsbarrieren kann davon ausgegangen werden, dass auch die ökonomischen Markteintrittsbarrieren abnehmen. Die Verbreitung über DAB+ beispielsweise ist aus der Perspektive eines Programmveranstalters ungleich geringeren Skaleneffekten ausgesetzt als die Verbreitung über UKW. Zugleich können dank in der Regel grösserer Verbreitungsgebiete von DAB+ im Vergleich zu UKW grössere Gebiete bespielt werden.
- **Rechtliche Markteintrittsbarrieren:** Damit sind rechtliche Vorgaben gemeint, die beim Markteintritt erfüllt sein müssen. Während eine Untersuchung aus 2013 gezeigt hat, dass diese, zumindest aus der Sicht inländischer Werbeträger, vernachlässigt werden können (Slembeck et al., 2013, S. 18), besteht kein Grund zur Annahme, dass die Teilrevision der RTVV dies gross ändern würde.

Nachdem also festgestellt werden kann, dass die Eintrittsbarrieren tendenziell geringer werden und die verfügbaren – in der Tendenz bereits abnehmenden – Werbegelder damit in Zukunft auf

²⁴ Werbewoche vom 20.02.2019, «Medienjahr 2019 – 40 Prozent aller Werbeerlöse an Google & Co».

mehrere Akteure aufgeteilt werden müssen, stellt sich die Frage, was die zusätzlichen Auswirkungen der Teilrevision der RTVV sind.

Zu vermuten ist, dass die Erhöhung der Anzahl Radioprogrammveranstalter, die Gebühren erhalten, von heute total 22 auf 30 Anbieter die Hürden eines Markteintritts weiter reduziert, da mit Gebührenanteilen ein bereits substanzieller Anteil der Kosten des Radiobetriebs gedeckt werden kann. Dies dürfte zur Folge haben, dass die Werbeeinnahmen pro Programmveranstalter weiter sinken werden – der Kuchen muss auf mehr Sender verteilt werden – und ein betriebswirtschaftlich erfolgreicher Betrieb insbesondere für rein werbefinanzierte Programme noch anspruchsvoller werden wird. Fraglich ist auch, ob der erleichterte Markteintritt zum Aufkommen von «Zombieradios» führen kann – also finanziell knapp aufgestellten Anbietern, die Kompromisse bezüglich publizistischer Qualität eingehen müssen (vgl. Abschnitt 3.2.4). Dies gilt verstärkt, wenn von der Annahme ausgegangen wird, dass Programmveranstalter mit Leistungsauftrag aus Sicht der Werbenden – aufgrund ihres diversifizierten und vertieften Programms – grundsätzlich attraktiver sind als Veranstalter, die keine Gebührenanteile erhalten.

Zusammenfassend zeigt die Analyse, dass die Teilrevision der RTVV bereits bestehende Tendenzen – Rückgang der Werbeausgaben für Radio und den Abbau von Eintrittsbarrieren in den Werbemarkt – verstärkt und dies, insbesondere für Programmveranstalter, die bis anhin keine Gebührengelder enthalten, zu einem beschleunigten Rückgang der Werbeeinnahmen führt.

Auswirkungen auf die verschiedenen Stakeholder

Die Analyse der Erträge hat gezeigt, dass die beiden wichtigsten Ertragsquellen für Radioprogrammveranstalter – Gebührenanteile und Werbeeinnahmen – in Folge der Teilrevision der RTVV aus der Perspektive eines einzelnen Programmveranstalters abnehmen. Die Auswirkungen unterscheiden sich aber für die verschiedenen Stakeholder. Insbesondere sind die erwarteten Rückgänge der Gebührenanteile nur für Programmveranstalter – oder ihre Eigentümer – relevant, die solche erhalten. Der Rückgang der Werbeeinnahmen hingegen betrifft sowohl Programmveranstalter ohne als auch solche mit Gebührenanteilen. Da davon ausgegangen werden kann, dass die Zunahme der Programme mit Gebührenanteilen in Folge der Teilrevision dazu führt, dass ein höherer Anteil der gesamten Werbeausgaben für Radio an diese Programmveranstalter fließen, sind Programmveranstalter, die bis anhin ohne Gebührenanteile operieren, jedoch noch stärker betroffen.

3.2.4 Leistungsangebot

In diesem Abschnitt werden die Auswirkungen der Teilrevision der RTVV auf das Leistungsangebot der Programmveranstalter untersucht. Dazu gehören etwa die Diversität und die Qualität des Angebots. Dies ist insbesondere aus der Sicht der Konsumenten von Relevanz.

Die private Radiolandschaft ist vielfältig und widerspiegelt die kulturelle und politische Diversität der Schweiz (Grossenbacher et al., 2019, S. 5). Laut Grossenbacher et al. (2019, S. 256) geschieht die Differenzierung von Programmen insbesondere durch Ausrichtung auf unterschiedliche Zielgruppen oder durch geografische Schwerpunktsetzungen. Informationen werden im Allgemeinen relativ faktenorientiert, wenig kontextualisiert und eher anspruchslos aufbereitet (mit Ausnahmen). Bezüglich der Effekte einer RTVV-Teilrevision auf das Leistungsangebot sind in erster Linie drei Auswirkungen denkbar:

- **Leistungsangebot neuer Eintritte in den Radiomarkt unklar:** Fraglich ist, ob der erleichterte Markteintritt die Qualität des Angebots erhöht. Dies hängt massgeblich davon ab, wie

finanziell solide die neuen Anbieter sind. Aufgrund der Erkenntnisse zum Volumen des Werbemarktes (vgl. Abschnitt 3.2.3), kann vermutet werden, dass diese neuen Anbieter finanziell eher schwach aufgestellt sein werden. Es ist zudem anzunehmen, dass es finanziell schwach aufgestellten Anbietern in der Regel kaum gelingt, ein journalistisch hochwertiges Angebot zu produzieren.

- **Trade-off zwischen der Anzahl Anbieter und programmlicher Differenzierung:** Zusätzlich gilt es zu berücksichtigen, dass die empirische Evidenz bezüglich der Anzahl Marktteilnehmer und der Diversität des Angebots im Kontext des Radiomarktes darauf hindeutet, dass eine höhere Anzahl an Akteure die Diversität reduzieren kann (z.B. Berry & Waldfoegel, 2001, S. 1024). Es zeigt sich etwa, dass sich grosse Medienunternehmen mit mehreren Programmen so positionieren, dass sie sich gegenseitig möglichst nicht konkurrenzieren – d.h. sie betreiben Programme mit unterschiedlichem Leistungsangebot. Unabhängige Programmveranstalter senden hingegen in der Regel ein möglichst massentaugliches Programm, um so breite Teile der Bevölkerung bzw. die wichtigsten Zielgruppen anzusprechen. Dies gilt etwa dann, wenn in einen Markt, in dem bereits mehrere Anbieter präsent sind, neue Anbieter eintreten: Diese werden mit hoher Wahrscheinlichkeit versuchen, im lukrativen Mainstream-Markt Fuss zu fassen. Gleichzeitig besteht dann die Gefahr, dass sich auch die etablierten Anbieter vermehrt dem engen Programm der neuen Stationen angleichen, um möglichst keine Marktanteile zu verlieren. In Folge kann die Diversität des Radioangebots trotz höherer Zahl an Anbietern abnehmen.
- **Trade-off zwischen Werbung und Attraktivität:** Werbung schmälert in der Regel die Attraktivität eines Radioprogramms (vgl. u.a. Sweeting 2016, S. 1 ff.). Da die Teilrevision der RTVV keine Erhöhung der für private Programmveranstalter zur Verfügung gestellten Gebühren anvisiert – dies wäre nur bei einer Annahme des Mediengesetzes bzw. bei einer Änderung der Aufteilung der Gebühren zwischen Radio und TV der Fall (vgl. Abschnitt 3.2.3) – aber mehr Programmveranstalter als anhin Gebühren erhalten, sinken die durchschnittlichen Gebührenanteile pro Radiostation. Die Programmveranstalter, die bis anhin bereits Gebühren erhalten, werden daher gezwungen, mehr Werbung zu schalten, was ihre Attraktivität aus der Perspektive der Konsumenten reduziert.

Zusammengefasst besteht die Gefahr, dass die Diversität und die Qualität des Radioangebotes in Folge der Teilrevision der RTVV abnimmt. Ursächlich dafür verantwortlich sind in erster Linie Markteintritte hauptsächlich durch Gebührenanteile finanzierter aber finanziell schwach aufgestellter Radioprogrammveranstalter, die sich negativ auf die journalistische Qualität auswirken können. Zudem besteht auch die Gefahr, dass Markteintritte neuer Anbieter – insbesondere falls diese unabhängig betrieben werden – zu einer Angleichung des Angebots führen und damit die Diversität des schweizerischen Radioangebots abnimmt. Schliesslich muss damit gerechnet werden, dass insbesondere Programme, die bis anhin bereits Gebühren erhalten, in Zukunft mehr Werbung schalten müssen und daher an Attraktivität verlieren.

3.3 Zwischenfazit

Die Analyse der Auswirkungen der RTVV-Teilrevision auf die wichtigsten davon betroffenen Stakeholder hat gezeigt, dass zwar unterschiedliche, aber im Grossen und Ganzen negative Effekte zu erwarten sind. Dies gilt etwa in Bezug auf die Rechtssicherheit, wo insbesondere die Interaktion der Teilrevision der RTVV mit dem Mediengesetz zu erheblichen Unsicherheiten führt. Zudem sind betriebswirtschaftliche Effekte auf Programmveranstalter und Medienunternehmen zu erwarten: Die Kostenstruktur wird sich in der Tendenz verschlechtern, während auf

der Ertragsseite mit zunehmender Erosion der Werbeerträge und – für Veranstalter, die bis anhin Gebührenanteile erhalten – tieferen Gebührenanteilen zu rechnen ist. Aus der Sicht der Konsumenten besteht schliesslich die Gefahr, dass die Diversität und die Qualität des Radioangebotes in Folge der Teilrevision abnehmen. Dafür verantwortlich sind einerseits neue Markteintritte schwach finanzierter Programmveranstalter mit entsprechend geringer journalistischer Qualität und andererseits die Gefahr einer Angleichung des Programmangebots in Folge einer höheren Zahl unabhängiger Programmveranstalter im Markt.

4 Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft

In diesem Kapitel werden die Auswirkung der vorgeschlagenen Teilrevision der RTVV auf die Gesamtwirtschaft und die Gesellschaft betrachtet. In den meisten Märkten führt Wettbewerb zu einer effizienten Allokation knapper Ressourcen, zu tieferen Preisen, einem grösseren und besserem Angebot sowie zu effizienten Investitionen und Innovation. Obwohl die Medien- und Radiomärkte bestimmte Besonderheiten aufweisen, ist nicht ersichtlich, weshalb Wettbewerb auf diesen Märkten nicht zu einem effizienten Marktergebnis führen sollte. Zuerst werden folglich die Auswirkungen der vorgeschlagenen RTVV-Teilrevision auf die zentralen Motore der Volkswirtschaft, nämlich den **Wettbewerb** und die **Innovationstätigkeit**, dargelegt.

Medien erfüllen zudem eine wichtige Funktion in der Gesellschaft u.a. im Meinungsbildungsprozess und der Kontrolle öffentlicher und privater Entscheidungsträger. Der **mediale Service public** im Bereich der elektronischen Medien wird beispielsweise oft damit begründet, dass der Medienkonsum positive externe Effekte habe. Es wird also davon ausgegangen, dass im normalen Marktprozess weniger relevante Medieninhalte angeboten werden, als dies gesellschaftlich wünschenswert wäre und dass eine staatliche Subventionierung des Service public diese Externalität internalisieren kann (vgl. Abschnitt 2.4).

Vor diesem Hintergrund wird nachfolgend auch untersucht, wie sich die vorgeschlagene Teilrevision der RTVV auf die zentralen Zielgrössen der **Medienvielfalt** und die Bereitstellung des **Service public** auswirken. Obwohl diese beiden Begriffe oft in einem Zuge verwendet werden, besteht ein gewisser Zielkonflikt: Medienangebote haben in der Regel hohe Fixkosten, weshalb Medienmärkte zu konzentrierten Strukturen neigen. Ein effektiver Service public kann daher am besten von einem oder wenigen Anbietern erbracht werden. Genau diesen Weg wählt die Schweizer Medienpolitik, indem die Bereitstellung des Service public mit der SRG weitgehend vom Staat gleich selbst übernommen wird. Dadurch ist allerdings die Medienvielfalt gerade in den Radiomärkten von Vorherein stark eingeschränkt.

4.1 Effekte auf den Wettbewerb

Die vorgeschlagene Teilrevision der RTVV wirkt sich sowohl auf den Wettbewerb in den Hörermärkten als auch in den Werbemärkten aus. Die kommerziellen Radioanbieter müssen ihr Programm auf beide Kundengruppen ausrichten, um erfolgreich zu sein. Dabei sind folgende Besonderheiten zu beachten:

- Wie oben dargelegt, verändert sich der Wert der geschalteten Werbung mit der Anzahl bzw. der Art angesprochenen der Hörer. Programme mit vielen Hörern sind für die Werbetreibenden interessant, insbesondere wenn sie genügend homogen sind und zu einer werberelevanten Zielgruppe gehören (vgl. Abschnitt 2.1).

- Umgekehrt wird Werbung allerdings in der Regel von Hörern negativ wahrgenommen. Zu viel Werbung schmälert die Attraktivität eines Radioprograms und kann zu Hörerverlusten führen (Sweeting, 2016, S. 1 ff.; vgl. auch Abschnitt 3.2.4). Die Anzahl der geschalteten Werbung muss diesen negativen Effekt von Werbung miteinbeziehen.

4.1.1 Höرمärkte

Die vorgeschlagene Teilrevision der RTVV wirkt sich in erster Linie auf die regionalen Hörmärkte aus, in denen die staatlichen Subventionen und deren räumliche Verteilung neu organisiert werden.

Sendegebiete der kommerziellen Anbieter mit Abgabenanteil

Nur in Randregionen erhielten Privatradios bis anhin einen Gebührenanteil. In diesen Gebieten ändert sich aufgrund der vorgesehen Teilrevision sehr wenig (vgl. Abbildung 5). Im Gebiet «Arc Jurassien» gibt es beispielsweise neben einem Programmveranstalter mit Abgabenanteil (BNJ) auch einen Programmveranstalter (GRIFF) mit Leistungsauftrag aber ohne Abgabengabenteil. Diese Konzession wird es nach der Revision nicht mehr geben.

Sendegebiete der kommerziellen Anbieter ohne Abgabenanteil Status quo

In den übrigen (eher dichtbesiedelten) Regionen gibt es gegenwärtig keine Radioanbieter mit Gebührenanteil. Die Radioanbieter müssen allerdings für den garantierten Zugang zu den knappen UKW-Frequenzen eine Konzession beantragen, die an einen Leistungsantrag gebunden ist. Der UKW-Verbreitungskanal vergrössert ihre Reichweite und folglich die Attraktivität für die Werbenden. Allerdings haben gegenwärtig auch verschiedene Anbieter ohne Leistungsauftrag eigene UKW-Frequenzen. Es besteht also bei den Schweizer Privatradios eine leichte Marktverzerrung, da die UKW-Frequenzen nicht konsequent dem effizientesten Anbieter überlassen wurden.

Wie sich ein Leistungsauftrag generell auf die Hörmärkte auswirkt, ist nicht eindeutig: Das BAKOM ist der Ansicht, dass abgabenfinanzierte Anbieter ihr Angebot nicht nur auf das Massenpublikum ausrichten sollen und dafür kompensiert werden müssen (vgl. Abschnitt 2.4). Der Erfolg der SRF-Radios belegt jedoch gleichzeitig eindrücklich, dass die Hörer durch Service-public-Inhalte nicht systematisch abgeschreckt werden. Es ist bis heute keinem privaten Anbieter auch nur annähernd gelungen, die Marktanteile der SRF-Radios zu erreichen, obwohl diese offensichtlich sehr viel Service-public-Inhalte verbreiten (vgl. Abbildung 3). Service-public-Inhalte können daher Hörer binden oder abstossen. Welcher Effekt überwiegt, ist letztlich eine empirische Frage. Klar ist hingegen, dass die Erfüllung eines Leistungsauftrags kostspielig ist und Ressourcen bindet, die in einem wettbewerblichen Markt vermutlich anders – sprich effizienter – eingesetzt würden. Abgesehen von der Verzerrung durch die Radioprogramme von SRF, lässt sich aber insgesamt feststellen, dass heute in den dicht besiedelten Agglomerationen der Schweiz der Wettbewerb auf den Hörmärkten – auch wenn keine Leistungsaufträge abgegolten werden – zufriedenstellend spielt.

Sendegebiete der kommerziellen Anbieter ohne Abgabenanteil nach Änderung der RTVV

Mit der vorgeschlagenen Teilrevision der RTVV wird in der ganzen Schweiz pro Konzessionsgebiet ein Anbieter mit Gebührenanteil und Leistungsauftrag installiert. Dies führt – sofern das Mediengesetz in Kraft tritt (vgl. Abschnitt 3.2.1) – schon nur aufgrund der zusätzlichen Mittel zu einer finanziellen Ausweitung des Service public und damit einhergehend zu neuen **Marktverzerrungen**. Aber auch wenn das Mediengesetz keine Zustimmung findet, würde künftig eine

stärkere Verzerrung in den Gebieten bestehen, in denen bisher kein Anbieter einen Gebührenanteil erhalten hat.

Gerade in den Regionen, in denen bisher kein Anbieter einen Gebührenanteil erhalten hat, wird in Zukunft genau ein Anbieter pro Sendegebiet deutlich mehr finanzielle Mittel zu Verfügung haben als zuvor. Es ist davon auszugehen, dass die privaten Programmveranstalter, die neu einen Gebührenanteil erhalten, die zusätzlichen Mittel dafür verwenden werden, möglichst viele Hörer anzusprechen (wie dies auch die SRF-Radios tun). Die kommerziellen Anbieter sind daher auf den entsprechenden Hörmärkten gegenüber Radios mit Gebührenanteil künftig im Wettbewerb benachteiligt. Der Nachteil, der angeblich auf dem Hörermarkt aufgrund der Verpflichtung zusätzliche Service-public-Inhalte bereitzustellen entsteht, ist hingegen nicht belegt (vgl. Abschnitt 2.4) und kann folglich keine einseitigen Subventionen rechtfertigen.

Die vorgeschlagene Teilrevision der RTVV führt daher zu einer deutlich stärkeren Wettbewerbsverzerrung auf den Hörmärkten, als dies heute der Fall ist. Dies ist im Übrigen selbst dann der Fall, wenn die Gebührengelder einen neuen Programmveranstalter zum Markteintritt bewegen würde, da der Marktneuling unter wettbewerblichen Bedingungen kaum im Markt überleben könnte.

Das zweite Kernelement der vorgeschlagenen Teilrevision der RTVV ist die **geografische Neuordnung der Konzessionsgebiete**. Neu muss der Leistungsauftrag unabhängig vom Sendegebiet für eine vorgegebene Region erbracht werden. Diese orientiert sich gemäss BAKOM an den bestehenden politischen und geografischen Einheiten.

Privatradios ohne Leistungsauftrag haben bisher ihr Verbreitungsgebiet nach wirtschaftlichen Kriterien gewählt. Viele Anbieter bedienen daher kantonsübergreifende Grossregionen und Agglomerationen. Private Programmveranstalter, die bisher einen Leistungsauftrag hatten, mussten ihr Programm auf das Konzessionsgebiet ausrichten, obwohl unter Umständen ein anderes Verbreitungsgebiet effizienter gewesen wäre. Die vorgeschlagene Teilrevision führt deshalb dazu, dass diese Anbieter in Zukunft in ihrer regionalen Ausrichtung weniger eingeschränkt sind. Dies gilt allerdings nicht für Anbieter, die sich um einen Gebührenanteil bewerben möchten. Sie müssen ihren Programmfokus auf die politisch vorgegebenen Regionen ausrichten. Dadurch stellt sich für viele der bestehenden privaten Programmveranstalter die Frage, ob sie ihre kommerziell gewachsene Reichweite beibehalten oder ihre Verbreitung im Hinblick auf mögliche Subventionen auf bestimmte Regionen ausrichten wollen. Die vorgeschlagene Teilrevision ist daher auch in dieser Hinsicht nicht wettbewerbsneutral und hat das Potenzial – ohne Not – tief in die gewachsene und gut funktionierende Struktur des Radiomarktes einzugreifen.

4.1.2 Werbemärkte

Die festgestellte Verzerrung der Hörmärkte wirkt sich auch negativ auf die Werbemärkte aus. Sofern die Subventionen dazu führen, dass ein Anbieter zusätzliche Hörer gewinnt, erhöht dies den Wert der Radioplattform auf dem Werbemarkt. Dadurch kann der subventionierte Anbieter höhere Werbeeinnahmen generieren, die wiederum in attraktive Programmgestaltung investiert werden können. Dieser Effekt wird vom Gesetzgeber im Übrigen anerkannt, weshalb er den SRF-Radios ein Werbeverbot auferlegt hat.

Die vorgeschlagene Teilrevision der RTVV hat daher das Potential, in den einzelnen Verbreitungsgebieten zu starken (zusätzlichen) Verzerrungen der Werbemärkten zu führen. Besonders einschneidend wäre der Markteintritt eines gänzlich neuen Anbieters, der sein Programm in

erster Linie mit den Subventionen betreibt und gleichzeitig ohne eigene Investitionen die anderen Radioanbieter in den Werbemärkten konkurriert.

4.1.3 Weitere Märkte

Die Subvention eines Anbieters pro Konzessionsgebiet kann auch zu Wettbewerbsverzerrungen in weiteren Märkten führen.²⁵ Beispielsweise können die Subventionsempfänger unter Umständen auf den Beschaffungs- bzw. Content-Märkten ganz anders auftreten. Zudem gewinnt in einer konvergenten Medienwelt die Verbindung des Radioprogramms mit den Online-Märkten an Bedeutung. Auch hier kann die einseitige Ausstattung eines einzelnen Anbieters mit Subventionen zu starken Verzerrungen führen.

4.2 Effekte auf die Innovationstätigkeit

Die vorgeschlagene Teilrevision der RTVV kann überdies aufgrund der oben beschriebenen Verzerrungen auf den Hörer- und Werbemärkte dazu führen, dass Innovationen ausbleiben oder anderswo getätigt werden. Zudem verlagert die Teilrevision unter Umständen Werbeeinnahmen zum Service-public-Anbieter, der allerdings aufgrund der strengen Vorgabe bezüglich Leistungserbringung hinsichtlich seiner Innovationstätigkeit eingeschränkt ist.

Gerade in Zeiten der digitalen Konvergenz der Medienmärkte ist es wichtig, dass auch bei den Radioprogrammveranstaltern das volle Innovationspotential genutzt wird. So ist es beispielsweise denkbar, dass sich im hier relevanten Zeitraum nach 2025 neue Möglichkeiten eröffnen, ein traditionelles Radioprogramm interaktiv zu gestalten oder über die digitalen Kanäle Programme und Werbung zu personalisieren. Der Service-public-Anbieter muss aber die Gebührengelder für traditionelle Radioinhalte aufwenden. Gleichzeitig kann die Verpflichtung zur flächendeckenden Versorgung mit regionalem Service public dazu führen, dass sich der Gebührenempfänger auf das regionale Informationsangebot konzentrieren muss und dadurch wichtige Innovationen ausbleiben.

Von besonderer Bedeutung wären Innovationen auf den regionalen Werbemärkten, die immer stärker von den grossen ausländischen Werbevermittlern bewirtschaftet werden. Auch hier können Wettbewerbsverzerrungen und die starre Gebietszuordnung zum Innovationshindernis werden.

4.3 Effekte auf den Service public

Der Service public ist in der Schweiz im Bereich der elektronischen Medien grundsätzlich sehr breit definiert. Die Umsetzung im Bereich der Privatradios verlangt aber von Programmveranstaltern mit Gebührenanteil die Einhaltung eines sehr eng gefassten Leistungsauftrags, der in erster Linie Vorgaben bezüglich der Dauer der Service-public-Inhalte während der Hauptsendezeit und deren Regionalbezug beinhaltet (vgl. Abschnitt 2.2.3).

Grundlage des Service public ist eine Konsumexternalität

Der Begriff Service public meint, dass der Staat eine gewisse Grundversorgung an Medieninhalten bereitstellt, einerseits mit Blick auf das demokratische System, das an die Menschen hohe Informationsanforderungen stellt, andererseits aber auch hinsichtlich Versorgung mit Bildung,

²⁵ Vernehmlassung der Wettbewerbskommission zur Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes vom 20.8.2012, Rz. 12 f.

Kultur und Unterhaltung (Bundesrat, 2016, S. 6).²⁶ Aus ökonomischer Sicht steht dahinter die Idee, dass Medieninhalte eine positive Externalität ausüben, d.h. es handelt sich um Güter, die vom Markt allenfalls nicht in der optimalen Menge bereitgestellt werden (vgl. auch Abschnitt 2.4).

Das BAKOM begründet die Neuordnung denn auch im Erläuternden Bericht mit der ungenügenden lokalen Berichterstattung der Regionalradios im Wettbewerb. Wird ein Radioanbieter hingegen zur Erbringung des Service public verpflichtet, erfährt er gemäss dem BAKOM einen Nachteil im Wettbewerb und muss dafür kompensiert werden. Aus ökonomischer Sicht ist die Existenz einer gewissen Konsumexternalität, die durch staatliche Förderung internalisiert wird, die einzig einsichtige Rechtfertigung für einen medialen Service public (vgl. Abschnitt 2.4). Sofern der Service public allerdings mit einer Konsumexternalität begründet wird, ist neben der Verfügbarkeit bzw. der Dauer der Service-public-Inhalte auch deren breiter Konsum von Bedeutung.

Letztlich bezieht sich das Argument der Konsumexternalität zudem hauptsächlich auf Informationsangebote und allenfalls noch auf Bildung. Kaum Konsumexternalitäten bestehen hingegen in den Bereichen Kultur und Unterhaltung.

Quantität anstelle von Qualität

Die RTVV-Teilrevision sieht vor, auch für städtische Gebiete, in denen bis anhin kommerziell unabhängige – und erfolgreiche – Radioprogrammveranstalter aktiv waren, Konzessionen mit Gebührenanteilen zu vergeben. Die dieser Änderung zugrundeliegende Annahme ist, dass ohne Gebühren zu wenig medialer Service public stattfinden würde und daher auch städtische Gebiete subventioniert werden müssen. Diese Annahme ist allerdings höchst fragwürdig, zumal sie auf einer rein quantitativen Betrachtung beruht: Eine im Auftrag des BAKOM erstellte Programm-analyse der privaten Programme aus dem Jahre 2018 hält diesbezüglich fest, dass abgabenfinanzierte Radios während der Hauptsendezeiten von sechs Stunden durchschnittlich 28 Minuten Regionalinformationen anbieten, die Radios ohne Abgabenanteil aber nur 15 Minuten (Thommen et al., 2021). Klar ist jedoch, dass die Länge eines Informationsbeitrags an sich kein journalistisches Qualitätskriterium darstellt. Im Gegenteil ist es sogar denkbar, dass durch den Fokus auf das für das BAKOM relevante Gütekriterium der Länge andere, wichtigere Qualitätskriterien vernachlässigt werden. Insofern ist es durchaus vorstellbar, dass die Qualität der lokalen Berichterstattung durch neue, gebührenfinanzierte Programme – im Vergleich zur bisherigen Qualität, die durch kommerzielle, aber nicht konzessionierte Programme erbracht wird nicht zu, sondern abnimmt.

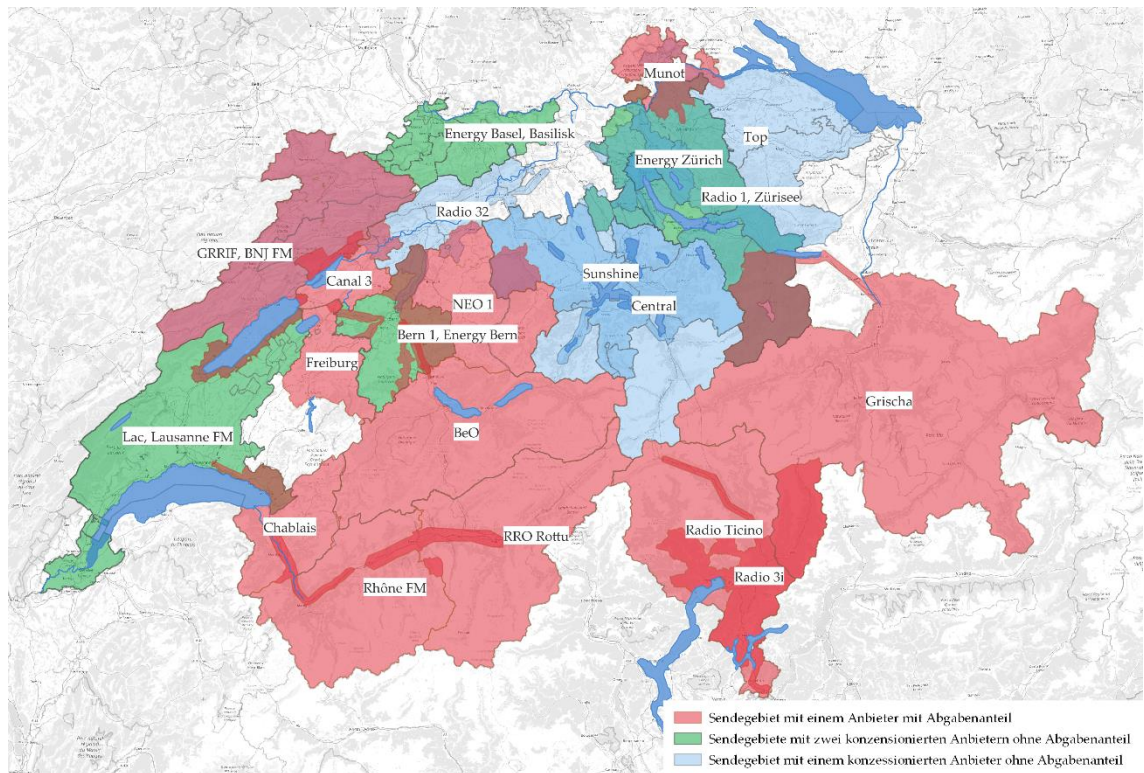
Fokussierung auf einen Programmveranstalter pro Gebiet reduziert die Reichweite des Service public

Die vorgeschlagene Teilrevision der RTVV regelt das Angebot des regionalen Service public neu, indem pro Sendegebiet ein Radioanbieter mit Leistungsauftrag installiert wird. In Gebieten, in denen bisher mehrere Anbieter einen Leistungsauftrag erfüllen mussten (mit oder ohne Abgabenanteil), sinken daher Angebot und Reichweite des regionalen Service public deutlich.

²⁶ Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien. Bericht des Bundesrates vom 17. Juni 2016 in Erfüllung des Postulates 14.3289 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S) (zitiert als: Service public Bericht)

Gemäss Abbildung 12 erfüllen heute in allen grün eingefärbten Sendegebietern zwei Programmveranstalter einen Leistungsauftrag. Zudem gibt es in allen Gebieten mit Überschneidungen mehr als einen Anbieter von regionalem Service public. Mit der Konzentration der Service public-Inhalte auf nur einen Anbieter mit Abgabenanteil sinken daher in diesen Regionen Angebot und Reichweite des Service public stark. Nur in den hellrot und hellgrün eingefärbten Gebieten wird der regionale Service public auch heute nur von einem Anbieter erbracht.

Abbildung 12: Übersicht über die kommerziellen Lokalradios



Quelle: Swiss Economics; BAKOM Verlängerung der Veranstalterkonzessionen 2020-2024.

Zudem müssen Service-public-Anbieter in den neuen Grossregionen in Zukunft mit der vorgeschriebenen Anzahl an Sendeminuten ein grösseres Gebiet abdecken. Es gibt also deutliche Anzeichen dafür, dass die vorgeschlagene Teilrevision die Reichweite des regionalen Service public reduziert. Dies ergibt sich auch rein aus der Anzahl der Service-public-Anbieter: Aktuell sind 27 kommerzielle private Radioanbieter mit Konzession dazu verpflichtet, in der Hauptsendezeit mindestens 30 Minuten relevante Regionalinformationen auszustrahlen. In Zukunft werden es nur noch 20 kommerzielle Anbieter sein, welche die gleiche Vorgabe erfüllen müssen.

Offensichtlich geht die Politik davon aus, dass die Hörer Service-public-Inhalte an genau zwei Orten konsumieren: nationale Inhalte bei den SRF-Programmen und lokale Inhalte beim regionalen Radio mit Leistungsauftrag. Da die Radiohörer in der Regel einem Programm treu bleiben (sog. Single-Homing, vgl. Abschnitt 2.4), ist die Verbreitung des regionalen Service public von vornherein stark eingeschränkt. Die vorliegende Teilrevision akzentuiert dieses Problem, da der regionale Service public auf einen einzigen Anbieter pro Region konzentriert wird. Diese Konzentration verhindert auch, dass der Service public über unterschiedliche Kanäle unterschiedliche Zielgruppen erreicht.

Sollte das in Abschnitt 3.2.2 dargelegte Szenario eintreten, dass sich insbesondere in städtischen Versorgungsgebieten neue Anbieter ohne bestehende Hörerbasis um die Gebührengelder bewerben, würde sich das Problem nochmals zusätzlich verschärfen.

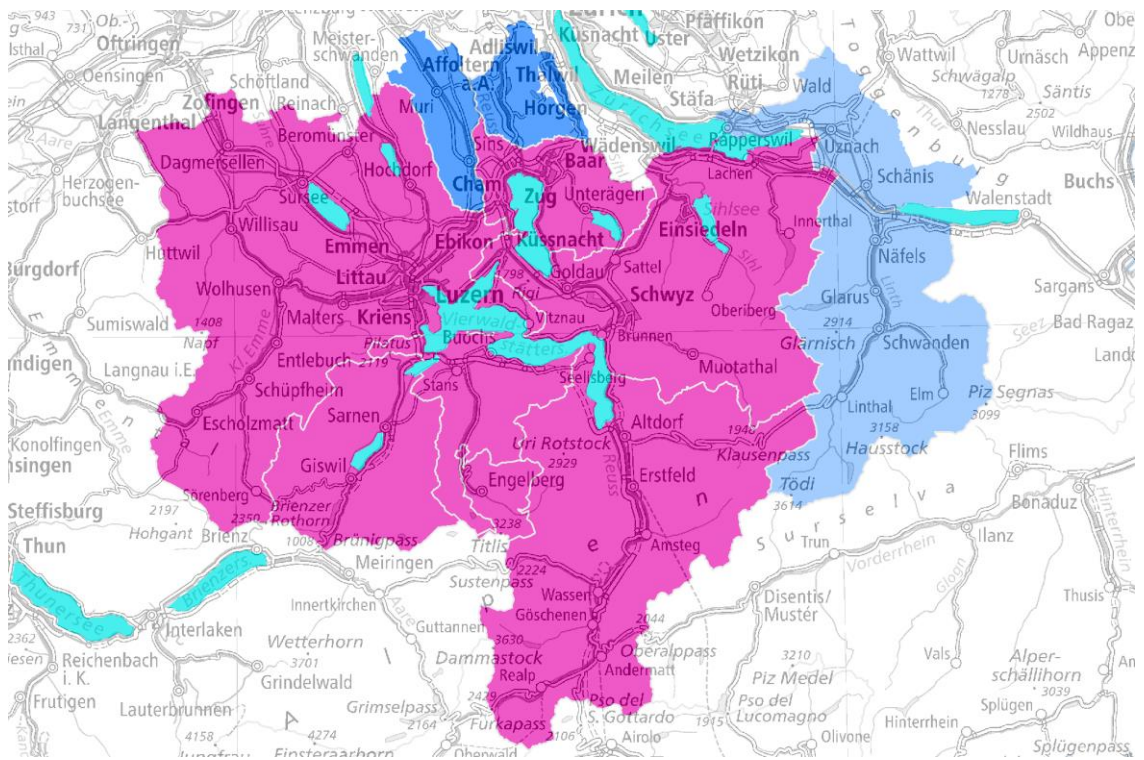
Keine Berücksichtigung historisch gewachsener Versorgungsgebiete

Die momentanen Versorgungsgebiete sind historisch gewachsen. Demzufolge ist es wahrscheinlich, dass ihre Gebietsdefinitionen eine gewisse Relevanz haben, beziehungsweise tatsächliche kulturell-geografische Gebiete abbilden. Die in der Teilrevision der RTVV angedachte Definition der Versorgungsgebiete ist demgegenüber «auf dem Reissbrett» entworfen. Es ist daher zu befürchten, dass die Neudefinition der Gebiete weniger gut den tatsächlichen historischen und kulturellen Grenzen entspricht. Mindestens ist unklar, ob die momentane Aufteilung der Versorgungsgebiete überhaupt zu einem Missstand in der Erbringung des Service public führt und reformbedürftig ist.

Grossregionen erschweren die Erbringung des Service public

Grossregionen, in denen bisher mehrere Versorgungsgebiete mit Konzessionen (und Leistungsauftrag), aber ohne Abgabenanteil vorlagen, werden neu zu je einem *einzigem* neuen Versorgungsgebiet mit einer Konzession mit Abgabenanteil verschmolzen – dies betrifft etwa den Grossraum Arc Lémanique, Zürich, die Zentralschweiz sowie die Ostschweiz. Zudem werden die neuen Versorgungsgebiete primär *publizistisch* und weniger aus der Perspektive der (UKW-)Verbreitung definiert. D.h. der Programmauftrag, der in einer Konzession festgeschrieben wird, fokussiert auf Informationsleistungen im *gesamten* definierten Gebiet. Beide diese Änderungen – die Festlegung von Grossregionen mit nur noch einem konzessionierten Anbieter und eine publizistische Definition der Versorgungsgebiete – führen mit hoher Wahrscheinlichkeit in verschiedenen Regionen zu einer deutlichen Verschlechterung der Erfüllung lokaler Informationsaufgaben. Diese Problematik ist illustrativ in Abbildung 13 dargestellt, die das neue Versorgungsgebiet Zentralschweiz aufzeigt (pinke Fläche). Für dieses ganze Gebiet, das die sechs Kantone Luzern, Obwalden, Nidwalden, Schwyz, Zug und Uri umfasst, wird in Zukunft ein einziger konzessionierter Programmveranstalter für die Erfüllung des Leistungsauftrags verantwortlich sein. Aufgrund der neuen publizistischen Definition des Versorgungsgebiets wird dieser Anbieter lokale Informationen aus dem gesamten Gebiet senden müssen. Bis anhin wurde diese Region durch die drei Versorgungsgebiete Innerschweiz West, Innerschweiz Nord und Innerschweiz Süd und drei konzessionierte Programme abgedeckt. Es muss davon ausgegangen werden, dass die Abdeckung eines solchen geografisch und kulturell heterogenen Gebiets durch einen einzigen konzessionierten Programmveranstalter kaum zu einer besseren lokalen Radioversorgung des Versorgungsgebietes als heute führen wird.

Abbildung 13: Neues Versorgungsgebiet Zentralschweiz



Anmerkungen: Die pinke Fläche zeigt das neue Versorgungsgebiet. Die blaue Fläche zeigt die im Vergleich zu den bisherigen Versorgungsgebieten wegfallende Regionen.

Quelle: Vernehmlassungsunterlagen des BAKOM, Beilage 1 Versorgungsgebiete kommerzielle Lokalradios.

Der Zielkonflikt zwischen Service public und Wettbewerb bleibt bestehen

Die Reichweite des Service public kann einerseits durch die Subventionierung des Programms erhöht werden: Ein attraktives, subventioniertes Mantelprogramm soll die Hörer zum Service-public-Anbieter führen, wie dies etwa bei der SRG versucht wird. Andererseits kann der Leistungsauftrag an den Anbieter mit der grössten Reichweite vergeben werden. Hier ergibt sich aber ein grundsätzlicher Zielkonflikt mit Blick auf den Wettbewerb: wenn der Service-public-Anbieter erfolgreich ist und viele Hörer anzieht, führt dies zwangsläufig zu Wettbewerbsverzerrungen.

Die vorgesehene Teilrevision der RTVV kann diesen Zielkonflikt nicht entschärfen. Im Gegenteil: Im Vergleich zum Status quo bedeuten die möglicherweise zusätzlich gesprochenen Mittel und die Fokussierung auf einen einzigen Anbieter eine starke Marktverzerrung. Gleichzeitig wird die Erbringung des Service public erschwert, da sie in relativ grossen, oft nicht historischen gewachsenen Gebieten erfolgen muss. Dadurch haben auch etablierten Regionalradios, die eine genügende Reichweite für die Erbringung des Service public hätten, kaum Anreize sich als Service-public-Anbieter zu bewerben. Im Extremfall werden Leistungsauftrag und Gebührengelder an einen Marktneuling oder Nischenanbieter übertragen, der den Wettbewerb stark verzerrt, ohne aber eine akzeptable Reichweite für die Erbringung des Service public zu erreichen.

4.4 Effekte auf die Medienvielfalt

Medienvielfalt bedeutet, dass die Medien eine Vielzahl von politischen und gesellschaftlichen Meinungen vertreten. Aus ökonomischer Sicht steht dabei im Vordergrund, dass bei einer Vielzahl von Medienanbietern die Wahrscheinlichkeit steigt, dass bestimmte Informationen verbreitet werden. Bei einem vielfältigen Medienangebot können weder politische Akteure

Informationen unterdrücken noch kommerzielle Anbieter systematisch die politische Meinungsbildung beeinflussen (Hettich und Schelker, 2016, S. 79 f.). Darüber hinaus ermöglicht ein vielfältiges Medienangebot die Berücksichtigung heterogener Präferenzen (Anderson und Waldfogel, 2016, S. 5).

Medienangebote haben jedoch in der Regel hohe Fixkosten, weshalb Medienmärkte zu konzentrierten Strukturen neigen. Wie in Abschnitt 3.2.4 erläutert, bedeutet dies nicht zwangsläufig, dass kein vielfältiges Medienangebot vorhanden ist, da große Anbieter mit mehreren Kanälen einen Anreiz haben, ihren Produktkatalog zu differenzieren. So versucht auch in der Schweiz der grösste Radioanbieter SRF den Service public über verschiedene Programme an unterschiedliche Zielgruppen heranzutragen. Beim regionalen Service public wird dagegen – so suggeriert es jedenfalls die vorliegende Teilrevision der RTVV – davon ausgegangen, dass ein einziger Service-public-Anbieter genügt, der dank des Leistungsauftrags eine gewisse Vielfalt abdeckt.

Während heute gerade in den bevölkerungsreichen Regionen mit unterschiedlichsten Nutzungsgruppen oft mehrere Anbieter einen Leistungsauftrag erfüllen müssen und somit der Service public ein vielfältiges Publikum erreicht, konzentriert sich dies mit der vorliegenden Teilrevision der RTVV auf einen einzigen Anbieter pro Region. Dadurch reduziert sich die Vielfalt hochwertiger Radioinhalte, da dieser Anbieter sein Angebot möglichst auf seine Zielgruppe ausrichten wird. Die Teilrevision führt folglich zu einer Reduktion der Medienvielfalt, insbesondere im Bereich hochwertiger Radioinhalte mit Service-public-Charakter.

4.5 Zwischenfazit

Die Analyse der volkswirtschaftlichen und gesellschaftlichen Auswirkungen der vorgesehenen Teilrevision der RTVV hat gezeigt, dass sie höchstwahrscheinlich in allen relevanten Bereichen zu einer Verschlechterung gegenüber dem Status quo führen wird. Die Konzentration der staatlichen Subventionen auf einen einzelnen Anbieter pro Region führt insbesondere zu starken Wettbewerbsverzerrungen. Dies dürfte auch negative Auswirkungen auf die Innovationsanreize der verschiedenen Akteure haben. Die vorgesehene Teilrevision der RTVV führt daher voraussichtlich zu Wohlfahrtsverlusten.

Gleichzeitig wird das Service-public-Angebot insgesamt bezüglich Dauer und Reichweite reduziert. Da überdies auch die Vielfalt hochwertiger Radioinhalte verkleinert werden dürfte, können die Lokalradios ihre wichtige gesellschaftliche Rolle unter Umständen nicht mehr angemessen erfüllen.

5 Alternative Regelungen

Neben der angedachten Teilrevision der RTVV sind verschiedene alternative Regelungen denkbar, um den veränderten Marktbedingungen – insbesondere der Digitalisierung und der zunehmenden Bedeutungslosigkeit der Verbreitung über UKW – Rechnung zu tragen.

Alleinige Aufhebung der Konzessionen ohne Gebührenanteile

Ein zentrales Argument für die Teilrevision der RTVV liegt im Wechsel von UKW auf DAB+. Zu Zeiten von UKW waren Programmveranstalter auf eine UKW-Frequenz angewiesen, um an ein ausreichend grosses Publikum zu gelangen. Laut der Argumentation des BAKOM im Erläuternden Bericht stellt die Überlassung von knappen UKW-Frequenzen an ein privates Medienunternehmen demnach ein geldwertes behördliches Privileg dar, das rechtlich nur in Kombination mit

einer Veranstalterkonzession möglich war und im Gegenzug das begünstigte Unternehmen zur Erfüllung eines programmlichen Leistungsauftrags verpflichtete. Unter digitalen Bedingungen entfällt hingegen dieses Privileg. Eine naheliegende Antwort auf diese Veränderung wäre die Aufhebung der Konzession ohne Gebührenanteile. Bestehende Konzessionen mit Gebührenanteilen könnten unverändert auf der Basis der heute bestehenden Versorgungsgebiete vergeben werden. Dies würde weiterhin sicherstellen, dass nur in Randregionen, in denen der rentable Betrieb einer Radiostation mit hohen Schwierigkeiten verbunden ist, Gebührenanteile gesprochen werden. In städtische Regionen würden hingegen keine Konzessionen mehr vergeben werden und kein Anbieter müsste einen Leistungsauftrag erfüllen. Dies wäre aus Sicht des identifizierten Handlungsbedarfs (vgl. Abschnitt 2.4) die zielgerichtetste Alternative.

Modell des Verbands Schweizer Privatradios (VSP)

Der VSP lehnt die Teilrevision der RTVV ab. Der Verband erachtet die Teilrevision als ein zu starker Eingriff in die bestehende und funktionierende Privatradiolandschaft und befürchtet, dass mit der Teilrevision neue Privatradios entstehen können, die aber kaum Chance auf ökonomischen Erfolg haben. Damit sei auch die Gefahr gross, dass der Service public leiden würde. Der alternative Vorschlag des Verbands basiert auf einem flächendeckenden System der «indirekten Technologieförderung». Anstelle direkter Beiträge an die Programmveranstalter sollen indirekte Beiträge an die Verbreitungskosten gesprochen werden. Im Gegensatz zum Modell des teilrevidierten RTVV würde das VSP-Modell zulassen, dass im gleichen Gebiet mehrere Privatradios gefördert werden. Der VSP erhofft sich dadurch einerseits mehr Wettbewerb und andererseits die Sicherstellung, dass in jedem Gebiet mindestens ein Programmveranstalter aktiv ist.

Direkte Abgeltung von Inhalten

Eine alternative Möglichkeit zur Ausweitung der Empfänger von Gebührenanteilen ist ein Wechsel des Systems von einer Subventionierung von Programmveranstaltern zu einer Subventionierung von Inhalten (vgl. die Diskussion dazu in Hettich & Schelker, 2016, S. 157 f.). Vorbild eines solchen Systems ist Neuseeland, das dies medienübergreifend – für Radio, Fernsehen und sogar für digitale Medien wie YouTube – praktiziert. Die Zuweisung öffentlicher Gelder in einem solchen System erfolgt auf der Grundlage kompetitiver Ausschreibungen. Im neuseeländischen System können an solchen Ausschreibungen zudem nicht nur Programmveranstalter, sondern auch einzelne Kulturschaffende teilnehmen – sofern diese die Verbreitung der Inhalte bereits gesichert haben.

Kostenlose Verbreitung von Service-public-Inhalten

Dieses Modell wurde ursprünglich in einer Studie von Avenir Suisse entwickelt (Meister & Mandl, 2014, S. 54) und wird in einem Bericht des Beratungsbüro Polynomics im Auftrag des BAKOM ausführlich diskutiert (Schneider et al., 2016, S. 22 ff.). Die Grundidee des Modells basiert auf dem Gedanken, dass der Konsum von Service-public-Inhalten mit positiven Externalitäten einhergeht. Diese liegen etwa darin, dass die Gesellschaft von einzelnen gut informierten Bürgern profitieren kann, die politische Partizipation verbessern und schliesslich demokratische Entscheide auf einer stabileren Grundlage getroffen werden können. Geht man von dieser Annahme aus, muss das Ziel der Politik sein, diese Konsumexternalitäten möglichst zu fördern. Eine Möglichkeit dazu ist etwa die kostenlose Zurverfügungstellung von Service-public-Inhalten gleichzeitig für alle privaten Medien, um diese möglichst breit zu streuen. Ein Vorteil einer solchen Lösung ist, dass keine Wettbewerbsverzerrungen entstehen – weder zwischen privaten

Programmveranstaltern noch zwischen privaten und öffentlichen Programmveranstaltern – da in einer konsequenten Ausgestaltung des Modells letztere gar nicht notwendig sind.

Synthese

Die vorliegende Kurzübersicht zeigt, dass ein breites Spektrum an Ansätzen denkbar ist, um den geänderten Marktbedingungen Rechnung zu tragen. Klar ist aber, dass insbesondere die Neudefinition der Versorgungsgebiete und die Vorgabe, dass pro Versorgungsgebiet nur noch ein Anbieter sendet, kaum durch die grossen Marktveränderungen – Digitalisierung und die zunehmende Bedeutungslosigkeit der Verbreitung über UKW – begründet werden können.

6 Fazit

Analyse des Status quo

Die Analyse des Status quo identifiziert die folgenden wichtigsten marktwirtschaftlichen und technischen Entwicklungen auf dem Radiomarkt:

- Die **Digitalisierung** der Radionutzung schreitet voran.
- Es zeigt sich über die Zeit ein **abnehmender Radiokonsum** der Bevölkerung in allen Altersklassen.
- Ebenfalls nehmen die **Werbeeinnahmen** der Programmveranstalter **kontinuierlich ab**.

Ökonomischer Handlungsbedarf

Verschiedene Charakteristiken des Radiomarktes können als Begründung für einen Markteingriff betrachtet werden:

- Die **Knappheit der Frequenzen** (Stichwort UKW) stellt im Zuge der Umstellung auf DAB+ **kein Problem** mehr dar. Dies stellt aus ökonomischer Perspektive den **zentralen Missstand** dar, der allenfalls regulatorische Änderungen im Sinne einer Deregulierung erfordert.
- Der Konsum von Radioinhalten, und der Konsum von Medieninhalten im Allgemeinen, ist mit einer gewissen **Konsumexternalität** verbunden. Dies ist die **Hauptbegründung für – allerdings bereits bestehenden – medialen Service public**.
- Entgegen verbreiteter Meinung existiert **keine klare Kausalität** zwischen **höheren Gebührenanteilen** und **qualitativ besserem Service public**.
- Ebenfalls deutet die Evidenz darauf hin – etwa im Hinblick auf das Wechselverhalten der Hörer oder die Gründe für die Programmwahl – dass ein **Leistungsauftrag nicht per se als unattraktiv** wahrgenommen wird.

Auswirkungen aus der Sicht der wichtigsten Stakeholder

Die Analyse der zu erwartenden Auswirkungen der RTVV-Teilrevision aus Perspektive der verschiedenen Akteure hat zu den folgenden (wichtigsten) Resultate geführt:

- Die **Rechtsunsicherheit nimmt zu**. Dies ist insbesondere auf die **Interaktion der Teilrevision mit dem Massnahmenpaket zugunsten der Medien** zurückzuführen.
- Die durchschnittlichen **Gebührenanteile pro Programmveranstalter werden sinken**. Dies gilt nicht, falls das Medienpaket in Kraft treten wird. Damit kann zum jetzigen Zeitpunkt aber nicht gerechnet werden.

- Auch die **Werbeeinnahmen** der Programmveranstalter werden voraussichtlich **abnehmen**. Dies, da einerseits aufgrund technischer Entwicklungen **Markteintritte einfacher werden**. Andererseits setzt auch die durch die Teilrevision vorgesehene **höhere Anzahl der Gebührenempfänger Anreize zum Markteintritt**.
- **Fixkosten** dominieren auch heute noch die Kostenbasis der Programmveranstalter. Da aufgrund der Teilrevision staatlich subventionierte Neueintritte in den Markt zu erwarten sind, ist damit zu rechnen, dass sich die **Kostenstruktur** der bestehenden Stationen **verschlechtert**.
- Das **Leistungsangebot** der Programmveranstalter wird in der Tendenz **qualitativ abnehmen**. Dies insbesondere, da neu in den Markt eintretende Programmveranstalter **finanziell eher schwach aufgestellt** sein werden und dementsprechend ihre **publizistische Qualität** leiden wird.

Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und Gesellschaft

Es muss von verschiedenen gesamtwirtschaftlichen und -gesellschaftlichen Auswirkungen der Teilrevision ausgegangen werden:

- Es wird zu einer Zunahme der **wettbewerblichen Verzerrungen** auf den **Hörermärkten** kommen. Dafür verantwortlich ist unter anderem, dass durch die im Vergleich zum Status quo höhere Anzahl an Gebührenempfängern auch **Programmveranstalter finanziert** werden, die auf **einem freien Markt nicht überlebensfähig** wären.
- Auch der **Werbemarkt** wird stärker **verzerrt** werden als bis anhin, denn die **Programmveranstalter, die Gebühren erhalten**, können voraussichtlich auch **mehr Werbung** schalten und kommen somit in den Genuss eines Wettbewerbsvorteils.
- Die stärkere Subventionierung des Radiomarktes aufseiten der Service-public-Anbieter könnte die **Innovationstätigkeit nachhaltig hemmen**, da diese aufgrund **restriktiver Vorgaben weniger innovativ** sein können.
- Die empirische Evidenz zeigt die Existenz eines **Trade-offs zwischen der in einem Markt tätigen Programmveranstalter und der Diversität ihrer Programme**. Insofern besteht die Gefahr, dass neue Markteintritte zu einer **Angleichung der Sendeprogramme** führen können.

Alternative Regelungen

- Verschiedene **alternative** Regulierungsmöglichkeiten sind denkbar, die zum Teil weit über die vorliegende Teilrevision hinausgehen würden.
- Die **ökonomische Begründung** für eine Regulierungsanpassung besteht allerdings hauptsächlich darin, dass der Wechsel von UKW zu DAB+ das Problem der **Frequenzknappheit entschärft**.
- Dies könnte **am zielgerichtetsten** mit einer **Aufhebung der Konzession ohne Gebührenanteile** gelöst werden.

7 Referenzen

- Anderson, S. P.; Waldfoegel, J. (2016). Preference Externalities in Media Markets. Discussion Paper im Handbook of Media Economics (Kapitel 1).
- Arbeitsgruppe Digitale Migration (2021). Die digitale Radionutzung in der Schweiz, Trendanalyse Frühling 2021. Forschungsprojekt zur digitalen Migration der Radionutzung in der Schweiz von DIGIMIG.
- ARD-Forschungsdienst (2011). Die Bedeutung des Radios im Alltag. Artikel in Media Perspektiven (medienwissenschaftliche Zeitschrift). Ausgabe 11/2011, S. 617-622.
- Benesch, C. (2010). Local TV Markets and Elections. Working Paper.
- Berry, S., Waldfoegel, J. (2001). Do Mergers Increase Product Variety? Evidence from Radio Broadcasting. The Quarterly Journal of Economics, 116(3), 1009-1025.
- Bundesamt für Kommunikation [BAKOM] (2020). Quantitative Mindestvorgabe für relevante Lokal-/Regionalinformation, Information für die konzessionierten Veranstalter zur Berechnung des erbrachten Angebots.
- Bundesamt für Kommunikation [BAKOM] (2021). Medienförderung gemäss Massnahmenpaket.
- Bundeskartellamt (2016). Marktmacht von Plattformen und Netzwerken. B6-113/15, Arbeitspapier.
- Bundesrat (2016). Bericht zur Überprüfung der Definition und der Leistungen des Service public der SRG unter Berücksichtigung der privaten elektronischen Medien. Bericht des Bundesrates vom 17. Juni 2016 in Erfüllung des Postulates 14.3289 der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Ständerates (KVF-S).
- Eisenach, J., Caves, K. (2011). The Effects of Regulation on Economies of Scale and Scope in TV Broadcasting. Navigant Economics LLC.
- Gattringer, K., Klingler, W. (2016). Wie Deutschland Radio hört. Artikel in Media Perspektiven (medienwissenschaftliche Zeitschrift). Ausgabe 9/2016, S. 460-474.
- Grossenbacher, R. (2003). Programmstrategien in der schweizerischen Radiolandschaft. Schlussbericht. Forschungsprojekt der Publicom AG – unterstützt vom Bundesamt für Kommunikation.
- Grossenbacher, R., Brändli, M., Sasso, S., Eichenberger, R. (2019). Programmanalyse der Schweizer Privatradios mit Leistungsauftrag – 2018. Eine Untersuchung der Publicom AG im Auftrag des Bundesamts für Kommunikation.
- Hettich, P., Schelker, M. (2016). Medien im digitalen Zeitalter. Neugestaltung des Programmauftrags aus ökonomischer und rechtlicher Sicht, Zürich / St.Gallen.
- Mediapulse Jahresberichte. (2020). Jahresberichte 2020 für die Deutschschweiz (DS), italienische Schweiz (SI) und französische Schweiz (SR). Jährlich erscheinende Erhebung zur Medienforschung.
- M Science. (2020). Radio-Nutzung in der Corona-Krise. Studie im Auftrag des Mitteldeutschen Rundfunks (MDR).
- Meister, U., Mandl, M. (2014). Medienförderung im digitalen Zeitalter. Diskussionspapier von avenir suisse.

- Saxer, U., Grossenbacher, R. (2000). Radionutzung: Programmtreue und Wechselverhalten.
- Schneider, Y., Vaterlaus, S., Zenhäusern, P. (2016). Analyse von Wettbewerbsverzerrungen. Wettbewerbswirkungen der Gebührenfinanzierung des Service public. Studie von Polynomics AG im Auftrag des BAKOM.
- Slembeck, T., Münch, P., Krauskopf, P., Plaschnik, B. (2013). Wettbewerbssituation im Schweizer Werbemarkt. Volkswirtschaftliche und kartellrechtliche Analyse der Entwicklungen im Schweizer Werbemarkt. Gutachten der ZHAW – Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften School of Management and Law zuhanden KE Media Hamburg.
- Snyder, J. M.; Strömberg, D. (2010). Press Coverage and Political Accountability. *Journal of Political Economy*, 12(129), S. 355-408.
- Sweeting, A. (2016). Radio. Working Paper im Handbook of Media Economics (Kapitel 8).
- Strömberg, D. (2016). Media Coverage and Political Accountability: Theory and Evidence. Discussion Paper im Handbook of Media Economics (Kapitel 13).
- Thomen, S., Sasso, S., Eichenberger, R. (2021). Programmanalyse der Schweizer Privatradios mit Leistungsauftrag – 2020. Bericht der Publicom AG im Auftrag des Bundesamts für Kommunikation.
- Universität Zürich. (2021). Jahrbuch Qualität der Medien 21. Studie der Universität Zürich im Auftrag der Kurt Imhof Stiftung für Medienqualität.

A Übersicht konzessionierte Programmveranstalter

Tabelle 4: Konzessionierte, kommerzielle lokal-regionale Anbieter ohne Abgabeanteil

	Versorgungsgebiet	UKW	Leitung analog	Leitung digital	DAB+	Internet	CH Media
Radio 1	Region 23: Zürich-Glarus	✓	✓	✓	✓	✓	
Radio 32	Region 14: Solothurn-Olten	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Basilisk	Region 17: Basel	✓	✓	✓	✓	✓	
Radio Bern 1	Region 10: Bern	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Central	Region 22: Innerschweiz Süd	✓	✓	✓	✓	✓	
Radio Energy Basel	Region 17: Basel	✓	✓	✓	✓	✓	
Radio Energy Bern	Region 10: Bern	✓	✓	✓	✓	✓	
Radio Energy Zürich	Region 24: Zürich	✓	✓	✓	✓	✓	
Radio GRRIF	Region 6: Arc Jurassien	✓	✓	✓		✓	
Radio Lac	Region 2: Arc Lémanique	✓	✓	✓	✓	✓	
Radio Lausanne FM	Region 2: Arc Lémanique	✓	✓	✓	✓	✓	
Radio Sunshine Radio	Region 21: 21 Innerschweiz Nord	✓	✓	✓	✓	✓	
Radio Top	Region 29: Ostschweiz-West	✓	✓	✓	✓	✓	
Radio Zürisee	Region 23: Zürich-Glarus	✓	✓	✓	✓	✓	

Quelle: Swiss Economics, basierend auf [Datenbank: Übersicht Radio- und Fernsehveranstalter des BAKOM](#) [25.11.2021].

Tabelle 5: Konzessionierte, kommerzielle lokal-regionale Anbieter mit Abgabeanteil

	Versorgungsgebiet	UKW	Leitung analog	Leitung digital	DAB+	Internet
BNJ FM	Region 4: Arc Jurassien	✓	✓	✓	✓	✓
Radio 3i	Region 34: Sottoceneri	✓	✓	✓	✓	✓
Radio BeO	Region 12: Berner Oberland	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Canal 3	Region 9: Biel/Bienne	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Chablais	Region 3: Chablais	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Freiburg	Region 7: Freiburg	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Fribourg	Region 8: Fribourg	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Munot	Region 27: Schaffhausen	✓	✓	✓	✓	✓
Radio neo1	Region 13: Emmental	✓	✓	✓		✓
Radio Rhône FM	Region 4: Unterwallis	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Rottu Oberwallis	Region 5: Oberwallis	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Südostschweiz (RSO)	Region 32: Südostschweiz	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Ticino	Region 33: Sopraceneri	✓	✓	✓	✓	✓

Quelle: Swiss Economics, basierend auf [Datenbank: Übersicht Radio- und Fernsehveranstalter des BAKOM](#) [25.11.2021].

Tabelle 6: Konzessionierte, komplementäre lokal-regionale Anbieter mit Abgabeanteil

	Versorgungsgebiet	UKW	Leitung analog	Leitung digital	DAB+	Internet
Radio 3FACH	Region 20: Luzern	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Cité	Region 1: Genf	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Kanal K	Region 16: Aargau-Mitte	✓	✓	✓	✓	✓
Radio LoRa	Region 24: Zürich	✓	✓	✓	✓	✓
Radio RaBE	Region 11: Bern-Stadt	✓	✓	✓	✓	✓
Radio RaSa	Region 28: Stadt Schaffhausen	✓	✓	✓	✓	✓
Radio Stadtfilter	Region 26: Winterthur	✓	✓	✓	✓	✓
Radio X	Region 18: Basel-Stadt	✓	✓	✓	✓	✓
toxic.fm	Region 31: Stadt St. Gallen	✓	✓	✓	✓	✓

Quelle: Swiss Economics, basierend auf [Datenbank: Übersicht Radio- und Fernsehveranstalter des BAKOM](#) [25.11.2021].

Swiss Economics SE AG
Ottikerstrasse 7
CH-8006 Zürich

T: +41 (0)44 500 56 20
F: +41 (0)44 500 56 21

office@swiss-economics.ch
www.swiss-economics.ch

swiss economics