



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössische Medienkommission EMEK  
Commission fédérale des médias COFEM  
Commissione federale dei media COFEM

---

## **GeM – Gesetz über elektronische Medien**

Die Eidgenössische Medienkommission (EMEK) beantwortet  
Fragen des BAKOM

---



Biel, 16. Juni 2017

Eidgenössische Medienkommission EMEK  
c/o Bundesamt für Kommunikation BAKOM  
Zukunftstrasse 44, 2501 Biel/Bienne  
Tel. +41 58 460 5755

# GeM – Gesetz über elektronische Medien

## Die EMEK beantwortet Fragen des BAKOM

### Inhalt

<b>1. Zuständigkeit und Aufsicht</b>	<b>2</b>
a. Unabhängige Aufsichts- und Regulierungsbehörde?	2
b. Wäre diesfalls der „Sonderstellung“ der SRG SSR Rechnung getragen?	3
c. Institutionalisierte Dialog zwischen den Service-public-Anbietern, Publikum und Politik?	3
d. Wie stellt sich die EMEK zur Selbst- bzw. Co-Regulierung?	3
<b>2. Service public</b>	<b>4</b>
a. Sollen künftig die Vektoren Radio, Fernsehen und Online als gleichwertig betrachtet werden?	4
b. Soll das Gesetz vektorenabhängige oder -unabhängige Service-public-Aufträge vorsehen?	4
c. Soll der nationale Service public weiterhin umfassend definiert werden?	5
d. Sollen gebührenpflichtige Inhalte Dritten zur Verfügung gestellt werden?	5
<b>3. Medienförderung ausserhalb Service public</b>	<b>5</b>
a. Unterstützung journalismusrelevanter Unternehmen, Institutionen bzw. Organisationen?	5
<b>4. Finanzierung</b>	<b>6</b>
a. Wie soll sich die SRG künftig finanzieren?	6
b. Radio- und Fernsehgebühr künftig ausschliesslich für Finanzierung des Service public?	7
c. Wie soll die Nutzungsforschung künftig finanziert werden?	7

### 1. Zuständigkeit und Aufsicht

#### **a. Soll eine allfällige unabhängige Aufsichts- und Regulierungsbehörde auch für die Konzessionierung von Service-public-Veranstaltern und die Aufsicht über deren publizistischen Leistungsauftrag zuständig sein?**

Die Mitglieder der EMEK sprechen sich in grosser Mehrheit für die Gründung einer unabhängigen Regulierungsbehörde (IRA) aus, da das BAKOM dem UVEK unterstellt und weisungsgebunden ist. Die EMEK hat bereits im ihrem Bericht zum Service public die Etablierung einer solchen Behörde, die nicht in die staatliche Verwaltung integriert ist, als notwendig bezeichnet (Staatsferne). IRAs haben sich international und in verschiedensten Branchen als übliche Form für eine über das Wettbewerbsrecht hinausgehende Regulierung etabliert. Europarat und Europäische Kommission empfehlen die Gründung von IRAs im Rundfunk- und Telekommunikationssektor. Die wissenschaftliche Forschung liefert gewichtige Argumente für eine solche Delegation von Kompetenzen von Regierung und Verwaltung an eine IRA, nicht zuletzt die Unabhängigkeit von (partei-)politischer Einflussnahme auf Regulierungsentscheidungen. Dies ist gerade im Medien- und Kommunikationssektor aufgrund der notwendigen Staatsferne der Medien zentral. Auch die Konvergenz zwischen Printmedien, Rundfunk und Telekommunikationsunternehmen legt eine einheitliche Zuständigkeit durch einen „single regulator“ nahe.

Die Kommissionsmehrheit ist weiter der Ansicht, dass diese IRA nicht nur für die Registrierung und Aufsicht meldepflichtiger Veranstalter zuständig sein soll, sondern auch für die Zulassung und Aufsicht von Veranstaltern, die einer Konzession bedürfen. Es scheint sinnvoll, dass für alle Veranstalter die gleiche Instanz für die Vergabe der Konzessionen und die Aufsicht über die Einhaltung der Regulierung (Gesetz, Verordnung, Konzession) zuständig ist. Auch im europäischen Vergleich zeigt sich, dass IRAs üblicherweise nicht nur für die Aufsicht über Veranstalter zuständig sind, sondern auch selbst Regulierung erlassen und in der deutlichen Mehrheit der Länder auch für die Konzessionierung verantwortlich

sind. Dadurch, dass für die medienpolitische Strategieentwicklung weiterhin Bundesrat/Parlament/Verwaltung verantwortlich wären, ist sichergestellt, dass auch bei dieser Delegation von operativen Kompetenzen die medienpolitischen Ziele weiterhin durch die Politik festgelegt würden.

Eine Minderheit der EMEK spricht sich gegen eine unabhängige Behörde aus. Dabei wird einerseits argumentiert, dass auch das BAKOM seine Aufgaben schon in unabhängiger Weise ausführt. Andererseits wird aufgrund der Kleinheit des Landes eine komplexe bürokratische Konstruktion befürchtet. Entsprechend soll die Konzessionierung und Aufsicht gemäss dieser Minderheit wie bisher erfolgen.

#### **b. Wäre diesfalls der „Sonderstellung“ der SRG SSR Rechnung getragen?**

Die EMEK anerkennt zwar den besonderen Service-public-Auftrag der SRG SSR, welcher diese von anderen Veranstaltern (insbesondere rein meldepflichtigen Sendern) unterscheidet. Die EMEK ist aber der Ansicht, dass diese Besonderheit nur den Inhalt der Konzession bzw. von Konzessionen betrifft, für Zuständigkeit und Aufsicht aber keine Rolle spielt und die gleiche Instanz für die Konzessionierung und Aufsicht aller Veranstalter zuständig sein soll (Kommissionsmehrheit: IRA; Kommissionsminderheit: BAKOM).

#### **c. Wie könnte ein institutionalisierter Dialog zwischen den Service-public-Anbietern und dem Publikum und der Politik aussehen? Wie kann die Unabhängigkeit der Medien gewährleistet werden?**

Die EMEK ist der Ansicht, dass gegenüber dem Publikum selbstverständlich eine Verpflichtung von Service-public-Anbietern (und insbesondere der SRG SSR) zu Rechenschaft besteht.

Bezüglich der SRG SSR bestehen schon heute viele Instrumente (Trägerschaft mit Publikumsräten; Jahresberichte; Radio-/Fernsehsendungen wie Hallo SRF oder Senza Filtri; Onlineplattformen wie SRG Insider). Allerdings könnten die Anstrengungen zur Legitimation durch die Bevölkerung intensiviert werden. Besonders müsste mittels digitaler Technologien der Kontakt zu jungen Bevölkerungsgruppen ausgebaut werden (bspw. Bildung von Communities). Weiter denkbar sind öffentliche Hearings, Crowdfunding in der Programmproduktion oder „Jährliche Programmversprechen/Schwerpunktziele“ und daran gekoppelte „Performance Berichte“. Diskussionen über Schwerpunktziele und Kontroversen sollten auch stärker auf öffentlich zugänglichen Onlineplattformen geführt werden. Schliesslich sollte darüber nachgedacht werden, alle Gebührenzahler/innen zu Mitgliedern der Trägerschaft zu machen.

Auch für andere Service-public-Veranstalter im Regionalbereich könnte über Rechenschaftspflichten und Möglichkeiten zur Einbindung des Publikums nachgedacht werden – zusätzlich zu den marktüblichen Aktivitäten in der Publikumsforschung. Vorstellbar wäre bspw. die Einrichtung eines Publikumsrats, der die Interessen der Nutzerinnen und Nutzer vertritt.

Zudem ist die EMEK dezidiert der Ansicht, dass gegenüber der Politik mit Konzessionierung und Aufsicht durch IRA oder BAKOM ein ausreichender Austausch besteht. Ein stärkerer Dialog mit der Politik (Vor allem wäre unklar mit wem? Mit Parteien, Regierung, Verwaltung?) hingegen birgt die Gefahr einer Einflussnahme auf Medieninhalte. Die Unabhängigkeit der Medien von der Politik darf nicht leichtfertig aufs Spiel gesetzt werden. Ein weitergehender Dialog ist auf Stufen zu beschränken, die keinen Einfluss auf Programmentscheidungen haben (bspw. Verwaltungsrat, Unternehmensleitung).

#### **d. Wie stellt sich die EMEK zur Selbst- bzw. Co-Regulierung?**

Die EMEK vertritt die Ansicht, dass in Anbetracht der Schwierigkeiten traditioneller staatlicher Regulierung und mit Blick auf die zu wahrende Medienfreiheit Selbst- und Co-Regulierung durch Branchenorganisationen im Mediensektor eine zentrale Rolle spielen sollen (z.B. Presserat, Jugendmedienschutz, Lauterkeitskommission). Gerade im Jugendmedienschutz besteht in der Schweiz Nachholbedarf.

Selbstregulierungsaktivitäten von Einzelunternehmen sowie von Unternehmens- und Branchenverbänden sind nicht nur zu fordern, sondern auch aktiv zu fördern. Co-Regulierung ist insbesondere dann empfehlenswert, wenn sich die Branche nicht selbst einigen kann (d.h. der Staat stellt sicher, dass es

eine Regulierung gibt, überlässt aber den Branchenakteuren deren Ausgestaltung) oder um die Verbindlichkeit und Transparenz von Selbstregulierung zu gewährleisten. Selbst- und Co-Regulierung sind aber nicht für jedes Regulierungsproblem geeignet. In Themenbereichen, in denen öffentliche und private Interessen zu stark divergieren, ist staatliche Regulierung unverzichtbar.

Bezogen auf Social Media, allgemein Plattformen, aber auch bezüglich Suchmaschinen ist feststellbar, dass bislang noch keine Verbände existieren. Sie wären die Voraussetzung von Formen der Co- wie der Selbstregulierung.

## **2. Service public**

### **a. Sollen künftig die Vektoren Radio, Fernsehen und Online als gleichwertig betrachtet werden?**

Die Mehrheit der EMEK ist der Meinung, dass der Gesetzestext keine Unterscheidung mehr machen soll, da diese Unterscheidung unter digitalen Bedingungen nicht mehr greift. Es ist eine vektor-neutrale Sicht einzunehmen, und den Service-public-Anbietern (der SRG und den privaten Sendern die vom Gebührensplitting profitieren) ist ein vektor-neutraler Leistungsauftrag zu erteilen. Der Einsatz der für die Auftragserfüllung nötigen Vektoren soll grundsätzlich den Service-public-Anbietern überlassen werden. Dies ist auch aus Nutzerperspektive unabdingbar: Nur so hat der Nutzer bzw. die Nutzerin den maximalen Nutzen von der Förderung dieser Medien. So kann es sinnvoll sein, in einem Sendebbeitrag von einem Vektor zum anderen zu springen, um zum Beispiel Rückmeldungen aus dem Internet in das Fernsehprogramm live einzuflechten. Insbesondere für junge, technologie-affine Bevölkerungsgruppen ist das Internet wohl der wichtigste Kanal für demokratierelevante Inhalte.

Um die Tätigkeitsbereiche von privaten Anbietern vor der Konkurrenz von Service-public-Anbietern zu schützen, könnten statt der Begrenzung der Vektoren andere Beschränkungen (so vor allem bezüglich Werbung) definiert werden.

Das GeM kann die direkte Förderung von weiteren Onlinemedien/-plattformen ermöglichen, zusätzlich zum bestehenden Gebührensplitting für private Radio- und Fernsehveranstalter. Eine solche Förderung für Onlinemedien müsste jedoch zwingend staatsfern ausgestaltet werden. Beispiele liefern etwa Dänemark oder Schweden, wo einerseits eine Projekt-/Innovationsförderung für journalistische Startups und Reorganisationen, andererseits eine Produktionsförderung für Onlinemedien existiert.

Auf die Notwendigkeit der Staatsunabhängigkeit bei der möglichen Medienförderung hat die EMEK wiederholt hingewiesen. So hat die EMEK auf die Option der Institutionalisierung einer Stiftung verwiesen.

Eine Minderheit der EMEK ist der Auffassung, dass es für eine Förderung von Online-Anbietern bzw. -Angeboten eine Verfassungsänderung braucht. Online ist ansonsten, so die Minderheitsmeinung, wie Print zu behandeln und über den Markt zu organisieren.

### **b. Soll das Gesetz vektorenabhängige oder vektorenunabhängige Service-public-Aufträge vorsehen?**

Die EMEK empfiehlt mehrheitlich vektorneutrale Vorgaben. Service-public-Anbietern kann ggf. vorgegeben werden, welche Angebote/Kanäle nötig sind, damit bestimmte Leistungsziele erreicht werden. Zudem kann es Sonderregeln geben zur Online-Koppelung an Radio und TV sowie allenfalls beim Thema Werbung. Neu wäre ein reiner Online-Service-public denkbar, allerdings mit entsprechendem Auftrag und mit Kontrolle. Aber grundsätzlich gilt: Das Interesse des Staates als konzessionsgebende Behörde ist die Ermöglichung der Verbreitung demokratierelevanter Inhalte, nicht die Steuerung der Vektoren.

Eine Minderheit der EMEK vertritt die Meinung, dass es beides geben soll – eine inhaltsbezogene Förderung mit und ohne gesicherte und verbindliche Verbreitungswege.

Eine Minderheit der EMEK ist der Ansicht, dass das Gesetz vektorenabhängige Service-public-Aufträge erteilen soll.

**c. Soll der nationale Service public weiterhin umfassend definiert werden (Information, Bildung, Kultur und Unterhaltung) und das Mandat des regionalen Service public künftig auf den Informationsbereich beschränkt werden?**

Die EMEK empfiehlt mehrheitlich, den nationalen Service public umfassend auszugestalten. Er soll nicht auf Information beschränkt sein, sondern auch Kultur, Bildung, Sport und Unterhaltung beinhalten. Dies hält auch europäischen Vergleichen stand.

Der Anbieter hat eine Vorlage- und Publikationspflicht. Die Rechenschaftsablage muss verbessert werden. Die EMEK ist der Meinung, dass die Leistungserbringung extern durch die staatsunabhängige Regulierungsbehörde überprüft werden soll. Private Anbieter mit Teilaufträgen müssen auch Rechenschaft ablegen. Die EMEK hat dazu bereits in ihrem Diskussionspapier 2015 Vorschläge gemacht.

Die EMEK schlägt zusätzlich vor, dass zu prüfen ist, ob private Anbieter sich am sprachregionalen oder nationalen Service public beteiligen können. In diesem Falle müssten auch Private einen entsprechenden Leistungsauftrag erhalten.

Eine Minderheit der EMEK beurteilt die Definition des Service public anders. Sie schlägt vor, dass die Unterhaltung neu definiert werden muss: Dazu gehören nur schweizerische Eigenproduktionen. Hollywood-Filme und US-Serien sind ausgeschlossen. Der Service public ist auf Information, Bildung und Kultur zu beschränken. Der regionale Service public soll auf Information fokussieren. Davon sollten grössere private Radio-Stationen nicht ausgenommen werden.

**d. Sollen gebührenpflichtige Inhalte Dritten zur Verfügung gestellt werden? Falls ja: Zu welchen Konditionen sollte dies geschehen?**

Die EMEK ist mehrheitlich dafür, dies de iure festzulegen. De facto stellt die SRG bereits heute Dritten ihre gebührenfinanzierten Inhalte zur Verfügung. Die SRG konfektioniert tagesaktuelle Videos speziell für die Online-/Mobile-Verwendung und für Social-Media-Plattformen. Sie können durch Verleger mittels vom Inhalt getrennter Werbung (Pre-Roll, Post-Roll) selber kommerzialisiert werden. Verleger zahlen der SRG einen Beitrag für den zusätzlichen Rechteerwerb und die Konfektionierung. Direkt oder via SDA nutzen bisher 17 Schweizer Medien das Angebot (Stand 3.3.17).

Gemäss EMEK wäre ein kostengünstiger Zugriff auf Archivsendungen der SRG zu prüfen. Prüfwert wäre auch die Bereitstellung von clean-feeds (ohne redaktionelle Bearbeitung) in Echtzeit. Das Modell liesse sich auf regionale Service-public-Anbieter ausweiten.

Bei der Umsetzung ist zu beachten, dass private Anbieter weniger in demokratierelevante Informationsangebote investieren könnten, wenn sie Inhalte bequem von der SRG übernehmen und stattdessen ihr Geld für publikumswirksamere bzw. billigere oder eingekaufte Unterhaltungsangebote benützen können.

Die angemessene Vergütung von Urheberinnen, Interpreten, Produzierenden und Verlagen ist wichtig. Im Bereich der reinen Eigenproduktionen ist es denkbar, dass ein Service-public-Anbieter Standardverträge und erhöhte Entschädigungen an die Mitwirkenden und Rechteinhaber vorsieht, welche eine unkomplizierte Verbreitung über Dritte erlauben. Auch das Einschalten einer Verwertungsgesellschaft ist denkbar.

Eine kleine Minderheit hält aus grundsätzlichen marktlichen Überlegungen die Zuverfügungstellung von Inhalten an Dritte für nicht angezeigt (Verlust bzw. Reduktion von Wettbewerb).

### **3. Medienförderung ausserhalb Service public**

**a. Sollen journalismusrelevante Unternehmen, Institutionen bzw. Organisationen künftig finanziell unterstützt werden (z.B. Nachrichten- oder Multimediaagentur, Presserat)?**

Die EMEK hat zur Frage nach der Förderung von journalismusrelevanten Organisationen in ihrem Papier zur Medienförderung (2014) bereits ausführlich Stellung genommen. Die Empfehlungen in diesem Dokument sind nach wie vor gültig und werden von den Mitgliedern der EMEK getragen. Die EMEK hält

darin fest, dass eine Förderung dann angebracht sein kann, wenn die publizistischen Inhalte von öffentlichem bzw. staatspolitischem Interesse sind. Eine Förderung darf aber nur in staatsferner Form geschehen und nur dann, wenn durch entsprechende organisatorische Regelungen die journalistische und redaktionelle Unabhängigkeit gewährleistet wird und wenn die journalistischen Pflichten und Rechte eingehalten werden. Die EMEK sieht die Förderung von Infrastrukturen, Innovationsprojekten und von Aus- wie Weiterbildung als mögliche und sinnvolle Massnahme, genauso wie die Förderung von schulischer wie ausserschulischer Medienbildung. Die Förderung von technischen Plattformen und insbesondere von Einbindungstechnologien von sozialen Medien erachtet die EMEK im Zuge der rasant fortschreitenden Entwicklung im digitalen Bereich und im Kontext der grossen Relevanz der sozialen Medien und Video-Plattformen, insbesondere bei jungen Menschen, als besonders zentral.

Die EMEK beurteilt in ihrem Papier ebenfalls die Förderung von Selbstregulierungsorganisationen (bspw. Presserat) als sinnvoll. Das hat subsidiär zur Branche zu geschehen und muss staatsunabhängig erfolgen.

## 4. Finanzierung

### a. **Wie soll sich die SRG künftig finanzieren? Ist die Mischfinanzierung nach wie vor der richtige Ansatz? Oder müssten die SRG überwiegend über kommerzielle Erträge oder ausschliesslich über die Radio- und Fernsehgebühren (ohne Werbung) finanziert werden?**

Die EMEK spricht sich in ihrem Papier zum Service public (2015) gegen ein reines Marktmodell und für eine Mischfinanzierung der SRG SSR aus.

Die erneute, aktuelle Diskussion in der EMEK zur Finanzierung der SRG SSR ergibt ein vergleichbares Gesamtbild: Kein Mitglied der EMEK unterstützt ein reines Marktmodell. Eine knappe Mehrheit präferiert ein sog. «duales System» mit Formen der Mischfinanzierung. Einige Mitglieder unterstreichen dabei, dass eine Zunahme des Werbeanteils bei der SRG SSR nicht erfolgen soll (Deckelung). Eine kleine Minderheit tritt für einen Werbeverzicht beim nationalen Service Public-Anbieter ein.

Die EMEK hat die Frage des BAKOM nach der Finanzierung der SRG differenziert beurteilt. Dabei sind, ergänzend zum Diskussionspapier 2015, folgende Aspekte zur Ausgestaltung der Finanzierung betont worden:

- Die Finanzierung der SRG SSR soll möglichst wenige Anreize für eine auf kommerzielle Erträge ausgerichtete Programmgestaltung schaffen.
- Die verhältnismässig hohen Gesamtkosten pro Einwohner für den Service public sind den spezifischen Eigenheiten der Schweiz geschuldet. Kleinräumigkeit, Mehrsprachigkeit, Bundesstaatlichkeit, Föderalismus und direkte Demokratie erklären den aufwändigen medialen Service public.
- Für die Plafonierung des Budgets der SRG SSR stehen zwei Optionen im Zentrum: Obergrenze der Gebühreneinnahmen oder des gesamten Budgets. Allerdings ist darauf zu achten, dass dies nicht falsche Anreize bei der Werbevermarktung der SRG setzt, die zu einem Preisdruck im Werbemarkt führen könnte.
- Die EMEK beurteilt die Werbeeinschränkung kontrovers. Einige Mitglieder befürworten zeitliche Einschränkungen (ab 20:00 Uhr, keine Werbung an Sonn- und Feiertagen). Andere befürchten falsche Anreize, um die Werbeeinnahmen zu optimieren.
- Die EMEK warnt vor einer Erhöhung der Haushaltsabgaben, falls die SRG SSR ohne kommerzielle Erträge finanziert werden sollte.
- Zu überprüfen sind Rückflüsse möglicher Überschüsse in förderungswürdige Bereiche der Medienbranche.

**b. Soll die Radio- und Fernsehgebühr künftig ausschliesslich der Finanzierung des Service public zur Verfügung stehen? Heute werden z.B. das Schweizer Filmschaffen, die Schweizer Musik und die Rundfunkarchivierung gefördert.**

Eine knappe Mehrheit der EMEK ist für eine Förderung der in der Frage bezeichneten Massnahmen aus der Radio- und Fernsehgebühr. Dies gilt insbesondere für die Förderung von Film- und Musikschaffenden: Ihre Produkte fliessen vor allem in die Programme der SRG ein und erhalten so eine maximale Verbreitung. Andererseits ist die EMEK der Auffassung, dass die mögliche Förderung anderer kultureller Bereiche über andere gesetzliche Bestimmungen erfolgen muss.

Die Archivierung gehört zum Service-public-Auftrag und ist somit über die Abgabe zu finanzieren.

**c. Wie soll die Nutzungsforschung künftig finanziert werden?**

Die EMEK hat sich 2016 ausführlich mit der Mediaforschung befasst und dazu ein Positionspapier vorgelegt. Die EMEK ist der Auffassung, dass die Mediaforschung grundsätzlich Sache der Branche ist. Die Nutzungsforschung ist eine öffentliche Angelegenheit und sollte aus der Abgabe finanziert werden. Bezüglich Media- wie Nutzungsforschung, die neu unter veränderten technischen Bedingungen erfolgt, sollte die einmalige Zuwendung von Förderbeiträgen aus der Abgabe für Reorganisations- und Entwicklungsmassnahmen möglich sein.