

Bundesamt für Kommunikation BAKOM
Abteilung Radio und Fernsehen
Zukunftstrasse 44
2501 Biel

15. August 2012

**Revision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG)
Vernehmlassungsantwort der Evangelischen Volkspartei der Schweiz (EVP)**

Sehr geehrte Frau Bundesrätin
Sehr geehrte Damen und Herren

Herzlichen Dank für die Möglichkeit der Stellungnahme zur eingangs erwähnten Vorlage. Herzstück des Entwurfs ist der Systemwechsel zu einer geräteunabhängigen Radio- und Fernsehgebühr, welche die heutige Empfangsgebühr ersetzen soll und grundsätzlich von allen Haushalten und Betrieben geschuldet ist. Damit soll dem technologischen Wandel begegnet und die Abgrenzungsfragen bei multifunktionalen Geräten vermieden werden, was den Vollzug wesentlich vereinfachen wird. Die EVP bedauert die Abkehr vom Verursacherprinzip, ist aber bereit, im Sinne eines effizienten Gebührensystems mit möglichst geringem Kontrollaufwand die Einführung einer geräteunabhängigen Rundfunkgebühr hinzunehmen. Weil es sich dabei um eine Abgabe mit steuerlichem Charakter handelt, erachtet die EVP eine Volksabstimmung nicht als Nachteil, um die Verfassungskonformität zu gewährleisten.

Um eines möglichst einfachen Gebührensystems willen, lehnt die EVP die Befreiung von Personen mit Ergänzungsleistungen ab. Es ist viel effizienter, die Ergänzungsleistungen moderat zu erhöhen und dafür auf die Befreiung von der Rundfunkgebühr und das Schaffen von Ausnahmen zu verzichten. Will man an der Befreiung von Personen mit Ergänzungsleistungen festhalten, müssen auch Working Poor, einkommensschwache Familien und Sozialhilfebeziehende befreit werden. Weiter will die EVP, dass eine Mehrheit der Unternehmen ebenfalls etwas zu Radio und Fernsehen beitragen. Die gebührenpflichtige Umsatzschwelle ist deshalb deutlich tiefer anzusetzen (z.B. identisch wie für Mehrwertsteuer) als vorgeschlagen. Bezüglich Inkasso erachtet die EVP das heutige „System Billag“ aus mehreren Gründen als eine schlechte Lösung. Sie ersucht den Bundesrat, die Finanzierung über eine Erhöhung der Mehrwertsteuer nochmals zu prüfen. Wenn alle Haushalte unabhängig vom Bezug einer Leistung etwas bezahlen müssen, handelt es sich um eine Steuer. Dann ist nicht einzusehen, weshalb die Kosten für Radio und Fernsehen nicht mit Steuermitteln erhoben werden, zumal auf diesem Weg sämtliche Inkassokosten vermieden werden könnten. Gegenargumente wie die Angst vor einer formalen Erhöhung der Staatsquote oder die Notwendigkeit einer Volksabstimmung überzeugen die EVP nicht.

1. Ausgangslage

Das Parlament hat im September 2011 eine Motion überwiesen, welche eine geräteunabhängige Abgabe für alle Haushalte und Betriebe verlangt. Ausnahmen von der Gebührenpflicht sollen aus sozialpolitischen Gründen und für Kleinbetriebe gelten. Der grundsätzliche Systemwechsel von einer Benutzungsgebühr zu einer Abgabe mit steuerlichem Charakter wirft jedoch einige Fragen auf, weshalb der Bundesrat auch von der Motion abweichende Elemente eines neuen Gebührensystems vertieft prüfen und dem Parlament allenfalls in der Botschaft unterbreiten können muss. Er soll deshalb seinen diesbezüglichen Spielraum unbedingt nutzen. Zu nennen sind zum einen Art und Ausmass der Ausnahmen von der Gebührenpflicht und zum anderen Art und Weise des Gebühreninkasso.

2. Grundsätze eines neuen Gebührensystems

Eine neue Radio- und Fernsehgebühr muss sich nach Erachten der EVP an folgenden Grundsätzen orientieren:

- Der Gesamtertrag der Radio- und Fernsehgebühren darf sich insgesamt nicht erhöhen, bzw. die Belastung der Haushalte muss eher sinken.
- Das Gebührensystem muss möglichst einfach sein, damit ein effizienter Vollzug gewährleistet ist, keine Schlupflöcher entstehen und die Kosten für den Gebühreneinzug niedrig bleiben.
- Radio und Fernsehen dürfen nicht direkt aus dem Bundeshaushalt finanziert werden. Sonst droht bei jeder Budgetdebatte eine Diskussion über Programm und Leistung der Veranstalter und die Gefahr der (indirekten) Einflussnahme wäre zu hoch.

3. Geräteunabhängige Gebührenpflicht

Heute sind jene Haushalte gebührenpflichtig, welche über ein betriebsbereites Empfangsgerät verfügen. Da dies heute auf eine Vielzahl von weit verbreiteten Geräten zutrifft (u.a. auch Computer oder Mobiltelefone), fragen sich Parlament und Bundesrat zu Recht, inwiefern eine geräteabhängige Empfangsgebühr und der damit verbundene Kontrollaufwand überhaupt noch zu rechtfertigen sind.

Allerdings stellt die EVP fest, dass eine geräteunabhängige Empfangsgebühr eine Abkehr vom Verursacherprinzip bedeutet, welches in vielen anderen Politikbereichen zu Recht hochgehalten oder sogar gestärkt wird. Theoretisch wären Pay-per-view-Modelle als echte Nutzungsgebühr deshalb klar zu favorisieren. Leider sind sie aus verschiedenen Gründen zu aufwändig und deshalb nicht praktikabel.

Eine Gebühr hängt immer mit dem Bezug einer Leistung zusammen. Die vorgeschlagene geräteunabhängige Gebühr knüpft jedoch weder an den tatsächlichen Konsum noch an den Besitz eines Empfangsgerätes an. Wenn aber alle Haushalte unabhängig vom Bezug einer Leistung etwas bezahlen müssen, handelt es sich um eine Steuer. Dann muss diese auch den verfassungsmässigen Anforderungen genügen (Kompetenz zur Erhebung, Besteuerung gemäss der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, etc.). Die EVP erachtet es deshalb nicht als Nachteil, wenn es im Zug der Neuordnung der Gebührenpflicht zu einer Verfassungsänderung und Volksabstimmung kommt.

Im erläuternden Bericht wird argumentiert, dass auch jene indirekt von den Leistungen der Rundfunkveranstalter profitieren, welche die Programme selber nicht konsumieren. Eine moderne und gut funktionierende Demokratie sei auf die Leistungen von Radio und Fernsehen angewiesen. Diesen wenig überzeugenden Argumenten muss folgendes entgegengehalten werden:

- *Es muss himmeltraurig stehen um die direkte Demokratie in der Schweiz, wenn diese wie behauptet ohne Radio und Fernsehen kaum mehr funktionsfähig wäre.*
- *Der demokratietheoretisch wichtige Anteil der Radio- und Fernsehprogramme darf nicht überschätzt werden (Anteil der Information an den Gesamtkosten der SRG im 2011: 35%)¹. Es besteht keine staatliche Unterhaltungspflicht.*
- *Mit den exakt identischen Argumenten könnte die ganze Bevölkerung zum Abonnement mindestens einer Zeitung angehalten werden. Das zieht niemand ernsthaft in Betracht.*

Schliesslich ist anzumerken, dass niemand die Rundfunkveranstalter dazu zwingt, ihre Programme auch im Internet und auf mobilen Geräten verfügbar zu machen. Es ist etwas einfach, das gesamte Programmangebot online aufzuschalten und dann auch bei Besitzern von Computern und mobilen Geräten die hohle Hand zu machen.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die EVP nicht begeistert ist von der Einführung einer geräteunabhängigen Gebührenpflicht mit steuerlichem Charakter. Dies nicht zuletzt auch deshalb, weil im Umfeld der EVP viele Familien bewusst aufs Fernsehen verzichten. Sie werden künftig stärker belastet. Im Sinne eines möglichst einfachen und effizienten Gebührensystems mit möglichst geringem Kontrollaufwand ist die EVP aber bereit, eine geräteunabhängige Empfangsgebühr mitzutragen, die grundsätzlich von allen Haushalten und Betrieben geschuldet ist. Sie erachtet eine Volksabstimmung zu dieser Frage indessen nicht als Nachteil. Diese würde im Gegenteil die Legitimation und Akzeptanz der neuen Steuer verbessern.

4. Sozialpolitik

Eine geräteunabhängige Empfangsgebühr kann den Vorteil eines einfachen, effizienten und gerechten Vollzugs nur dann vollständig ausspielen, wenn möglichst keine Ausnahmen und Abmeldemöglichkeiten vorgesehen werden. Die EVP lehnt die Befreiung von Personen mit Ergänzungsleistungen nach AHV und IV aus folgenden Gründen ab:

- *Die Politik verliert an Steuerbarkeit, wenn gleichzeitig und über zahlreiche Kanäle Sozialpolitik betrieben wird. Die Anreize lassen sich kaum richtig setzen und unerwünschte Schwelleneffekte werden eher die Regel denn die Ausnahme sein. Viel besser und effizienter ist es, mit einigen wenigen, zentralen Instrumenten Umverteilung zu betreiben (vor allem Steuerpolitik und Sozialversicherungen).*
- *Das System der Ergänzungsleistungen privilegiert heute Rentenbeziehende gegenüber Working Poor, einkommensschwachen Familien und Sozialhilfebeziehenden. Es ist aber nicht einsichtig, weshalb Rentenbeziehende besser gestellt sein sollen als andere Menschen in prekären Verhältnissen. Die EVP fordert deshalb seit langem Ergänzungsleistungen auch für einkommensschwache Familien (Tessiner Modell). Das System der EL soll überhaupt nicht in Frage gestellt werden. Es ist aber unseres Erachtens falsch, wenn den ohnehin bereits privilegierten EL-Beziehenden auch noch die Rundfunkgebühr erlassen wird, während Working Poor und Sozialhilfebeziehende die volle Rundfunkgebühr zu bezahlen haben.*
- *Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe sollen so angesetzt werden, dass die Rundfunkgebühren darin enthalten sind. Dafür bezahlen alle Rundfunkgebühren unabhängig von der individuellen wirtschaftlichen Situation und alle Ausnahmen erübrigen sich.*

¹ *Kostenanteile der einzelnen Sparten im 2011 (gesamte SRG): Information 35%; Kultur, Gesellschaft und Bildung 13%; Musik, Jugend 10%; Sport 15%; Unterhaltung, Film 26%; Drittgeschäft 1% (<http://www.srgssr.ch/index.php?id=829&L=0>, 8. Juni 2012).*

Es ist der EVP ein grosses Anliegen, dass das Gebühreninkasso wesentlich vereinfacht und der aufwändige Kontrollapparat abgeschafft werden kann. Das geht nur, wenn auf möglichst alle sozialpolitischen Ausnahmen verzichtet wird (und im Gegenzug die verschiedenen sozialpolitischen Instrumente entsprechend erhöht werden). Will der Bundesrat an der Befreiung von Personen mit Ergänzungsleistungen festhalten, muss er zumindest prüfen, ob Sozialhilfebeziehenden die Rundfunkabgabe ebenfalls erlassen werden kann.

5. Abgabe von Unternehmen

Die Gerechtigkeitsfrage stellt sich auch bei den Betrieben. Wenn neu alle Haushalte bezahlen müssen, sollen auch alle Betriebe – zumindest in bescheidenem Umfang – zum Rundfunksystem beitragen. Es ist in diesem Zusammenhang absolut stossend, dass gemäss Vorschlag nur 30% aller Betriebe der Radio- und Fernsehgebühr unterliegen sollen. Der Minimalumsatz von 500 000 Franken ist willkürlich gewählt und viel zu hoch angesetzt. Stattdessen sollen Betriebe bereits ab 100 000 Franken Umsatz gebührenpflichtig sein, wie es heute bei der Mehrwertsteuer der Fall ist. Rechtlich lässt sich das so umsetzen, dass grundsätzlich alle Betriebe gebührenpflichtig sind, jedoch die MWST-eigenen Befreiungsgrenzen berücksichtigt werden. Es soll nur jenen Betrieben eine Gebühr in Rechnung gestellt werden, bei denen die Eidgenössische Steuerverwaltung im Rahmen der MWST ohnehin ein regelmässiges Inkasso durchführt. Die Grösse der Unternehmen soll wie vorgeschlagen durch die Abstufung der Tarife berücksichtigt werden.

Zu prüfen ist weiter, ob eine spezielle Lösung gefunden werden muss für Wirtschaftszweige, die nicht MWST-pflichtig sind und ob weiter auf die den Vollzug erheblich verkomplizierende Kategorie des Kollektivhaushaltes (für Alters- und Pflegeheime, Internate, etc.) verzichtet werden kann.

6. Inkasso

Die Akzeptanz der neuen Rundfunkabgabe steht und fällt mit der Art ihrer Erhebung. Die Umwandlung der bisherigen Billag-Gebühr in eine Abgabe mit steuerlichem Charakter ist eine einschneidende Veränderung. Die Steuerzahlenden werden sie nur akzeptieren, wenn das Geld mit dem kleinstmöglichen Aufwand verwaltet wird. Deshalb muss das Inkassosystem möglichst einfach und effizient sein und zudem gewährleisten, dass alle entsprechend den gesetzlichen Bestimmungen zum Rundfunk in der Schweiz beitragen. Entsteht der Eindruck, einige könnten schlüpfen, wird die Akzeptanz rapide sinken.

Der Bundesrat will um der Kontinuität willen an einer unabhängigen Firma festhalten, welche in einem Verfahren nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht ausgewählt und mit dem Gebühreninkasso betraut wird. Das heutige System Billag erachtet die EVP jedoch aus folgenden Gründen als nicht optimal:

- *Geringe Akzeptanz in der Bevölkerung*
- *Überdimensionierter Kontrollapparat*
- *Gefahr von Ineffizienz aufgrund fehlenden Wettbewerbes*
- *Aufgaben mit Monopolcharakter fallen tendenziell in den Aufgabenbereich der öffentlichen Hand.*

Mit der Einführung einer geräteunabhängigen Empfangsgebühr wird das Inkasso der Rundfunkabgabe dramatisch vereinfacht. Es ist deshalb zu prüfen, ob an einer unabhängigen Erhebungsstelle festzuhalten ist, oder ob nicht effizientere Methoden zur Gebührenerhebung bestehen. Die EVP schliesst sich der Haltung des Bundesrates an, dass folgende Modelle nicht in Frage kommen:

- Eine **Finanzierung durch die direkte Bundessteuer bzw. eine gemeinsam mit der direkten Bundessteuer erhobene pauschale Abgabe** würde einen Systemwechsel vom Haushalts- zum Personenprinzip bedeuten. Wegen der Eigenheiten der direkten Bundessteuer (17% der Einkünfte gehen an die Kantone, Befreiung von kleinen Einkommen, faktische Befreiung von hohen Einkommen durch maximalen Steuersatz, verfassungsmässiger Höchststeuersatz bei den juristischen Personen bereits in Anwendung) kostet dieses System wesentlich mehr als heute und die Abgabe lastet auf einem deutlich kleineren Kreis von Personen. Da es zudem jedem Kanton selbst überlassen ist, wie er die Erhebung der direkten Bundessteuer organisiert, gibt es heute ähnlich viele administrative Lösungen wie Kantone. Parallel zu dieser organisatorischen entstand auch eine informatikmässige Vielfalt. Die Angliederung einer separaten Abgabe an das Steuersystem würde damit zahlreiche Anpassungen notwendig machen (einmalig bei der Umstellung und dauerhaft bei der Durchführung).
- Die Erhebung durch **Elektrizitäts-Versorger, Telecom-Unternehmen oder Krankenkassen** etc. wird in anderen Ländern vereinzelt praktiziert. Für eine solche Lösung haben nationale Monopol-Anbieter die besten Voraussetzungen (das zentrale Inkasso stellt ein wesentliches Element eines effizienten Gebührensystems dar). Sie sind jedoch im Zuge der Liberalisierung fast aller Märkte in den vergangenen Jahrzehnten rar geworden. Zu nennen wäre allenfalls die Post. Es ist jedoch mehr als fraglich, ob es politisch opportun wäre, die Post mit dem Inkasso zu beauftragen.

Hingegen ersucht die EVP den Bundesrat, die Finanzierung durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um maximal ein halbes Prozent trotz anderslautendem Motionsauftrag aus dem Parlament zumindest zu prüfen. Eine Gebühr wird in der Regel für eine bestellte und individuelle Leistung geschuldet. Wenn alle Haushalte unabhängig vom Bezug einer Leistung etwas bezahlen müssen, handelt es sich um eine Steuer. Dann ist nicht einzusehen, weshalb die Kosten für Radio und Fernsehen nicht mit Steuermitteln erhoben werden. So könnten sämtliche Inkassokosten vermieden werden. Eine Anbindung an die Mehrwertsteuer böte zudem den Vorteil, dass die Abgabe nicht in Form einer Kopfsteuer, sondern mit einer (wenn auch sehr moderaten) progressiven Komponente erhoben würde. Die notwendige Verfassungsänderung darf kein Hinderungsgrund sein, sondern würde im Gegenteil die Akzeptanz der Neuregelung erhöhen. In der Verfassung liesse sich festhalten, dass das halbe Mehrwertsteuerprozent zweckgebunden für den Rundfunk erhoben wird (um die Gefahr einer politischen Einflussnahme zu bannen). Schwanken die Einnahmen der Mehrwertsteuer im Jahresvergleich zu stark, liesse sich schliesslich ein konkreter Betrag festschreiben, welcher mindestens bzw. höchstens für den Rundfunk eingesetzt werden soll.

Kommt der Bundesrat nach Auswertung der Vernehmlassung zum Schluss, dass er am System einer unabhängigen Erhebungsstelle festhalten will, ist es absolut zwingend, dass im Sinne einer einfachen Erhebung möglichst weitgehend an bestehende Adressbestände und Register angeknüpft wird.

Skandalös mutet an, dass das Inkasso bei den Unternehmen offensichtlich ausgesprochen schlecht funktioniert. Nach Angaben der Billag haben per Ende 2010 von den gebührenpflichtigen Betrieben lediglich 46% die Radio- und 35% die Fernsehgebühr entrichtet. Auf diese Weise werden bloss die ehrlichen Unternehmen bestraft. Entweder ist die Zahlungsmoral miserabel oder die Billag hat ihren Auftrag schlicht nicht wahrgenommen. Dieser Umstand spricht dafür, das Gebühreninkasso bei den Unternehmen wie in einer Variante vorgeschlagen neu der Eidgenössischen Steuerverwaltung zu übertragen. Zu beachten ist einzig, ob a) die ESTV überhaupt in der Lage ist, die nötigen Informatikmittel innert nützlicher Frist einzuführen und ob b) sich die heute miserable Zahlungsmoral der Betriebe allenfalls verbessern würde, wenn sie eine Rechnung von der ESTV anstatt von einer privaten Unternehmung erhalten.

Die EVP verzichtet auf eine Stellungnahme zu den weiteren, neu geregelten Bereichen des RTVG. Herzlichen Dank für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme und für Ihre wertvolle Arbeit!

Freundliche Grüsse

EVANGELISCHE VOLKSPARTEI DER SCHWEIZ (EVP)



Parteipräsident
Heiner Studer



Generalsekretär
Joel Blunier