

# Ja zur Meinungsvielfalt – Nein zu «No-Billag»!

Alliance Sud analysiert in diesem Positionspapier die Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)» aus entwicklungspolitischer Perspektive. Der Think and Do Tank der Schweizer Entwicklungsorganisationen empfiehlt ein Nein zur Initiative.

## 1. Übersicht

Das unter dem Namen «No Billag-Initiative» bekannte Volksbegehren wurde von freisinnigen, libertären und rechtskonservativen Jungpolitikern um «Schweizerzeit»-Chefredaktor Olivier Kessler lanciert. Prominentestes Mitglied des Initiativkomitees ist SVP-Nationalrat Lukas Reimann. Der Bundesrat empfahl die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Das Parlament ist ihm gefolgt, wobei im Nationalrat 42 SVP-Vertreter/innen und einzelne Freisinnige für die Vorlage stimmten. Der Gegenvorschlag der SVP, die Gebühren zu halbieren, wurde mit 108 zu 70 Stimmen abgelehnt. Die Initiative kommt am 4. März 2018 zur Abstimmung.

Die Ja-Parole vertreten namentlich die SVP, die Jungfreisinnigen sowie der Schweizerische Gewerbeverband, der mit seiner Kampagne «Ja zur SRG – Ja zu No Billag» zu belegen versucht, dass eine SRG SSR ohne Gebühren überlebensfähig wäre.

Ein Nein zur Initiative empfehlen u.a. die SP, CVP, FDP, Grüne, BDP, GLP und EVP sowie der Wirtschaftsverband economiesuisse. Bekämpft wird die Vorlage auch von den Journalistenverbänden Impressum, Syndicom und SSM, den überparteilichen Komitees «mediaFORTI» und «Nein zum Sendeschluss», in der sich u.a. die Operation Libero engagiert, sowie über 5000 Kulturschaffende sowie ihnen nahestehende Verbände. Ebenfalls für die Ablehnung der Initiative setzt sich der SRG-Kritiker Roger Schawinski in seinem Buch «No Billag? Die Gründe und die Folgen» ein. Kantonssektionen AG, GE, FR, JU und SZ des Gewerbeverbands weichen von der Parole ihres nationalen Verbandes ab.

Die Schweizer Bischöfe lehnen die Initiative ebenfalls ab. Gemäss Mitteilung der Schweizerischen Bischofskonferenz (SBK) vom 7. Dezember 2017) erachtet es diese als «sehr wichtig, dass weiterhin ein öffentlicher Diskurs möglich bleibt, in welchem verschiedene Meinungen – auch von Minderheiten – ihren Platz haben.» Sie befürchtet, dass bei einer Annahme der Initiative die öffentliche Meinungsbildung noch stärker von ausländischen oder finanzstarken Medienhäusern abhängig wird. Dies würde vor allem in der französischen und italienischen Schweiz zur Schwächung der schweizerischen Identität führen. Für die SBK würde die Annahme der Initiative dem nationalen Zusammenhalt schaden und bestehende gesellschaftliche Risse eher vergrößern.

Trotz der vergleichsweise breiten politischen und gesellschaftlichen Front gegen die Vorlage könnte die Initiative aber an der Urne durchaus gewinnen. In einer Umfrage des Meinungsforschungsinstituts marketagent.com gaben Ende November 2017 rund 57 Prozent der Befragten (unter den Westschweizer/innen sogar 59 %) an, sie würden für die Initiative stimmen. 34 % sprachen sich dagegen aus; 8 % zeigten sich noch unentschieden (Sonntagszeitung vom 3. Dezember 2017). Die Umfrage hatte jedoch methodologische Mängel. Nicht zuletzt kamen darin keine über 65-Jährigen vor und auch keine Tessiner/innen (NZZ vom 4. Dezember 2017).

## 2. Was will die Initiative?

Vordergründig wollen die Initianten die Bevölkerung von gesetzlich festgelegten «Zwangsgebühren» für Fernsehen und Radio befreien. Eigentlich geht es bei der Vorlage aber um die Abschaffung des medialen Service public. So unterstellt der Bund jene konzessionierten Sender, die Empfangsgebühren erhalten, im Gegenzug dazu einem Leistungsauftrag. Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR und die verschiedenen gebührenfinanzierten privaten Sender sind verpflichtet, die Grundversorgung an Radio- und Fernsehprogrammen für die Gesellschaft zu erbringen. Bei einer Annahme der No Billag-Initiative würde mit den bisherigen Gebühren auch dieser Leistungsauftrag wegfallen.

Konkret will die Initiative in Artikel 93 der Bundesverfassung festhalten, dass der Bund oder durch ihn beauftragte Dritte keine Empfangsgebühren mehr erheben und Radio- und Fernsehstationen weder subventionieren noch selbst betreiben dürfen. Ausserdem soll der bisherige Absatz 2 des Verfassungsartikels zu Radio und Fernsehen ersatzlos gestrichen werden. Er besagt, dass Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung beitragen, die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigen, Ereignisse sachgerecht darstellen und die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck zum Ausdruck bringen sollen. – Würde die Initiative angenommen, wäre all dies zukünftig nicht mehr gewährleistet. Nicht zuletzt würde auch jener Passus der Verfassung gestrichen, der eine unabhängige Beschwerdeinstanz für Programmbeschwerden vorsieht.

Konzessionen sollen gemäss der Initiative in Zukunft periodisch versteigert werden. Konzessionierte Sender müssten sich aber neu am Markt finanzieren, nicht über gesetzlich festgelegte Gebühren mit entsprechendem Leistungsauftrag. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft klarstellt, strebt die Initiative also «eine Medienlandschaft an, die auch im Bereich von Radio und Fernsehen einer rein marktwirtschaftlichen Logik folgt.»

Was die Folgen betrifft, hält der Bundesrat fest, «dass der Medienplatz Schweiz mit der Umsetzung der Initiative fundamental umgestaltet würde. Es würden nicht mehr in allen Sprachregionen gleichwertige Radio- und Fernsehangebote zur Verfügung stehen. (...) Der Service public bei den elektronischen Medien würde verschwinden. Die Existenz zahlreicher heutiger Veranstalter

wäre in Frage gestellt. Ferner würde die Meinungs- und Angebotsvielfalt in Radio und Fernsehen reduziert. Tangiert würde damit auch der Qualitätsjournalismus.»

### **3. Auswirkungen der Initiative**

Die Befürworter/innen der Initiative brandmarken die als privatrechtlicher Verein organisierte SRG SSR als «Staatsmedium». Sie behaupten, das öffentliche Medienhaus und die zahlreichen gebührenfinanzierten lokalen und regionalen Privatsender finanzierten über «Zwangsgebühren» Programme, die von einer Mehrheit der Gebührentzahler/innen gar nicht gewünscht seien. Beliebte Programme, so die Argumentation weiter, würden bei einer Annahme der Initiative nicht verschwinden, sondern könnten über zusätzliche Werbeeinnahmen oder als Bezahlfernsehen («Pay TV») weitergeführt werden – entweder durch eine deutlich geschrumpfte SRG SSR oder durch (neue) kommerzielle Privatanbieter.

Dem steht jedoch die Tatsache gegenüber, dass die mehrsprachige und kleinräumige Schweiz für eine rein marktwirtschaftliche Organisation von Radio und Fernsehen kaum genügend grosse Märkte bietet. Ein werbefinanziertes sprachregionales Vollprogramm wäre nach Einschätzung des Bundesrats in der Deutschschweiz wirtschaftlich denkbar, eventuell auch in der französischsprachigen Westschweiz, aber sicher nicht in der italienischsprachigen oder der rätoromanischen Schweiz.

Heute ermöglicht der nach dem Solidaritätsprinzip organisierte SRG SSR-interne Finanzausgleich eine angemessene mediale Versorgung der Sprachregionen: Die Deutschschweizer SRG gibt von den Empfangsgebühren, die ihr eigentlich zustehen (885 Millionen Franken), rund 40 % (360 Mio. CHF) an die französischsprachige, italienischsprachige und rätoromanische Schweiz ab. Ohne diesen Finanzausgleich müssten Haushalte in der italienischsprachigen Schweiz rund 2'300 Franken Billag-Gebühr pro Jahr bezahlen (s. interaktives Dossier des [Tagesanzeigers vom 11. Dezember 2017](#)).

Ob die SRG SSR die Umsetzung der No Billag-Initiative überleben würde, wird während des mit seltener Heftigkeit geführten Abstimmungskampfs kontrovers diskutiert. Während die Initiant/innen davon ausgehen, die SRG SSR würde in einer stark geschrumpften Form weiterbestehen, geht die grosse Mehrheit der mit der Materie vertrauten Fachleute davon aus, dass das öffentliche Medienhaus nach einer Annahme der Initiative schnell einschneidende Sofortmassnahmen ergreifen müsste, die in Richtung Abwicklung gehen. Offen ist, wie das Parlament auf eine vom Souverän verlangte tiefgreifende Neuordnung des Schweizer Mediensystems reagieren würde.

Unbestritten ist, dass das heutige qualitativ hochstehende Angebot an Informations-, Bildungs- und Kultursendungen in keiner Sprachregion allein mit Werbeeinnahmen finanzierbar wäre. Auch als «Pay TV» würden wohl nur noch Sendungen angeboten, die mit möglichst geringen Kosten

ein möglichst grosses Publikum ansprechen. Wie der Bundesrat in seiner Botschaft betont, sind «rein kommerzielle Radio- und Fernsehangebote (...) aus wirtschaftlichen Gründen in der Regel unterhaltungsorientiert.»

Das bisherige Informationsangebot in Radio und Fernsehen ist durch die Initiative also massiv gefährdet. Nach Angaben des Bundesrates investiert die SRG heute über 600 Millionen Franken – also rund ein Drittel ihrer Gesamtkosten bzw. die Hälfte ihrer Gebühreneinnahmen – in Leistungen im Bereich Information. Ob werbefinanzierte sprachregionale Programme überhaupt noch Informationsangebote umfassen würde, ist fraglich. Die Produktionskosten für Informationssendungen sind vergleichsweise hoch. Wenngleich sich einzelne dieser Sendungen grosser Beliebtheit erfreuen, lassen sich dem Bundesrat zufolge «die tagesaktuellen Nachrichten- und Informationssendungen von SRF [nur] zu gut 45 Prozent, von RTS zu rund 25 Prozent und von RSI zu rund 10 Prozent über Werbung finanzieren, d. h. sie sind zu bedeutenden Teilen gebührenfinanziert. Entsprechend geringer würde wohl das Informationsangebot ohne Gebührenfinanzierung ausfallen.»

#### **4. Demokratiepolitische und menschenrechtliche Gegenargumente**

Die Gegner/innen der Initiative begründen ihre Position vor allem mit demokratiepolitischen Argumenten. Für sie ist klar, dass mit der Versteigerung von Konzessionen an die Meistbietenden finanzkräftige – darunter mit Sicherheit auch ausländische – Investoren den Fernseh- und Radio- markt Schweiz dominieren würden, um so ihre wirtschaftlichen und/oder politischen Interessen durchzusetzen. Für Randregionen gäbe es keine mediale Grundversorgung mehr. In der französisch- und der italienischsprachigen Schweiz würde das Angebot an Informationssendungen drastisch sinken, in der romanischen Schweiz ganz verschwinden. In der Deutschschweiz wäre in Sachen Information, Bildung und Kultur im Minimum mit massiven Qualitätseinbussen zu rechnen. Die heutige mediale Perspektivenvielfalt wäre nicht mehr gegeben und die demokratische Meinungsbildung entsprechend stark gefährdet.

Der Bundesrat betont, dass die Initiative deshalb auch in einem deutlichen Spannungsverhältnis zur Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (UNO-Pakt I) steht. Diese legen fest, dass die Mitgliedstaaten eine positive Verpflichtung zur Gewährleistung der Vielfalt im Bereich der audiovisuellen Medien haben (EMRK) bzw. über die Kulturförderung ein Fundament für Pluralismus, Toleranz und lebhaft demokratische Partizipation legen müssen (UNO-Pakt I). Die Initiative würde dem Bund die dafür nötigen Mittel aus der Hand nehmen.

Gefährdet wäre schliesslich auch die Erfüllung der UNO-Behindertenrechtskonvention: Die vom Bund konzessionierten Radio- und Fernsehanbieter könnten ohne Gebührenunterstützung kaum

mehr dazu verpflichtet werden, Leistungen zugunsten von sinnesbehinderten Menschen zu erbringen.

## 5. Entwicklungspolitische Gegenargumente

Die Befürworter/innen der No Billag-Initiative spielen in ihrem Argumentarium dreist die Hilfswerke gegen die Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen aus. Sie betonen, bei einer Annahme der Vorlage könnten sich die Schweizer Bürger/innen mit den eingesparten Gebühren «Zeitungen, Bücher, Weiterbildungen leisten oder eine Spende an ein Hilfswerk machen». Auch aus entwicklungspolitischer Sicht sprechen jedoch zahlreiche Gründe *gegen* die Initiative:

- Die Entwicklungsorganisationen der Schweiz (die «Hilfswerke») stehen in ihren Projektländern für Chancengleichheit, Solidarität, freie demokratische Willensbildung und den Schutz benachteiligter Personen und Gemeinschaften vor den übermächtigen Interessen politischer und wirtschaftlicher Eliten ein. Die No Billag-Initiative betrifft zwar die Schweiz, untergräbt aber all diese Prinzipien. Sie benachteiligt Randregionen, sprachliche Minderheiten und Menschen mit besonderen Bedürfnissen, kommerzialisiert den Zugang zu Information, Bildungs- und Kulturangeboten und gefährdet die freie demokratische Willensbildung. Sie stellt Prinzipien und Werte in Frage, die eine wesentliche Grundlage der Entwicklungszusammenarbeit sind.
- Fernseh- und Radiobeiträge, die vertieft auf die Lebenssituation der Menschen in Entwicklungsländern eingehen, sind in der Schweiz eher die Ausnahme als die Regel. Aufgrund der hohen Produktionskosten sind sie praktisch auf gebührenfinanzierte Kanäle beschränkt. Beleuchtet diese Berichterstattung auch die Entwicklungszusammenarbeit, so wird sie nach journalistischen Kriterien kritisch gestaltet. Sie ist damit eine unerlässliche Informationsquelle für Bürger/innen, die sich ein Bild von der Notwendigkeit, den Problemen und Erfolgen der Schweizer Entwicklungszusammenarbeit machen wollen. Das radikale Verbot jeglicher Finanzierung elektronischer Medienangebote durch Gebühren – wie es die No Billag-Initiative verlangt – würde ohne Not empfindliche Lücken in die internationale Berichterstattung des Schweizer Mediensystems reissen.

Alliance Sud ist der Meinung, dass im heutigen Schweizer Radio- und Fernsehangebot durchaus differenzierter über die Entwicklungsfolgen der Schweizer Handels-, Klima- oder Finanzplatzpolitik berichtet werden könnte. Alliance Sud respektiert aber selbstverständlich die im Leistungsauftrag der Gebührenempfänger verankerte Unabhängigkeit der Medienschaffenden gegenüber politischer und/oder wirtschaftlicher Einflussnahme.

- Eine Annahme der No Billag-Initiative würde mit grosser Wahrscheinlichkeit das Ende der Glückskette bedeuten. Nationale Sammeltag, mit denen die Glückskette und die SRG SSR

auf humanitäre Krisen im In- und Ausland reagieren, wären ohne das Zutun des öffentlichen Medienunternehmens nicht mehr möglich. Der Verlust für alle Menschen in der Schweiz, die in solchen Krisen rasche und wirksame Unterstützung leisten möchten, wäre beträchtlich. Die Glückskette geniesst in der Schweizer Bevölkerung grossen Rückhalt und Vertrauen, denn sie nimmt nicht nur Spenden entgegen, sondern evaluiert auch die Hilfsorganisationen im In- und Ausland, analysiert die eingereichten Projekte und prüft mit Expert/innen vor Ort, ob die Spendengelder effizient eingesetzt werden.

- Die Initiative widerspricht schliesslich auch dem Geist der Ziele für nachhaltige Entwicklung (SDG) im Rahmen der UNO-Agenda 2030, welche auch die Schweiz unterzeichnet hat. Zwar findet dort der mediale Service public keine explizite Erwähnung, doch Ziel 16 (Frieden und Gerechtigkeit / Förderung friedlicher und integrativer Gesellschaften) spricht von «leistungsfähigen, rechenschaftspflichtigen und inklusiven Institutionen». Das Unterziel 16.7. ergänzt, dass diese «bedarfsorientiert, inklusiv, partizipatorisch und repräsentativ» ausgestaltet sein sollen. An vergleichbaren Vorgaben orientieren sich auch die Leistungsaufträge von Radio- und Fernsehanstalten, die in der Schweiz Gebühren erhalten.

## **6. NEIN zur No Billag-Initiative**

Nach Abwägung der vorgängig aufgeführten Informationen und Argumente empfiehlt Alliance Sud, die entwicklungspolitische Fachorganisation ihrer sechs Trägerorganisationen (Swissaid, Fastenopfer, Brot für alle, Helvetas, Caritas, HEKS), für die Abstimmung vom 4. März 2018 über die No Billag-Initiative deren Ablehnung.

Bern, Ende Januar 2018