

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

Sitzung vom 29. August 2012

884. Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG); Vernehmlassung

A. Das heutige System der Empfangsgebühr in Kürze

Eine Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen müssen heute jene Haushalte und Betriebe entrichten, die über ein betriebsbereites Empfangsgerät verfügen. Ein gebührenpflichtiger Haushalt oder Betrieb hat sich bei der Gebührenerhebungsstelle anzumelden. Bestimmte Kategorien von Personen und Institutionen sind von der Melde- bzw. von der Gebührenpflicht ausgenommen; darunter fallen stark Pflegebedürftige in Heimen, Bezügerinnen und Bezüger von jährlichen Ergänzungsleistungen nach AHV oder IV oder diplomatische Vertretungen. Es bestehen unterschiedliche Tarife für den Radio- und für den Fernsehempfang sowie für Haushalte und Betriebe, und die Höhe der Empfangsgebühr wird vom Bundesrat periodisch neu festgelegt. Derzeit beträgt die jährliche Gebühr für den Radio- und Fernsehempfang pro Haushalt Fr. 462, pro Betrieb (je nach Kategorie) zwischen Fr. 612 und Fr. 1407 für jede Betriebsstätte. 2010 betragen die Gebühreneinnahmen 1,313 Mrd. Franken (einschliesslich Mehrwertsteuer [MWSt]). Dieser Ertrag dient in erster Linie der Finanzierung der Programme der SRG, daneben erhalten bestimmte lokale und regionale Programmveranstalter gesamt- haft je 4% des Radio- bzw. des Fernsehgebührenertrags; ausserdem wird mit dem Ertrag der im Zusammenhang mit der Gebührenerhebung anfallende Aufwand gedeckt, und die Nutzungsforschung sowie die Einführung neuer Verbreitungstechnologien werden unterstützt (Erläuternder Bericht S. 6 f.).

B. Revisionsvorlage

Der Bund begründet die Vorlage im Wesentlichen damit, dass das heutige System der Empfangsgebühr für Radio und Fernsehen, das die Gebührenpflicht an ein betriebsbereites Empfangsgerät knüpfe, infolge des technologischen Wandels überholt sei. Was ein «Empfangsgerät» sei, werde zunehmend unklarer. Diese Entwicklung untergrabe das Gebührensystem, verursache Probleme und Mehraufwand beim Vollzug und gefährde dadurch die Finanzierungsgrundlage des Service public im Radio und im Fernsehen. Eine neue, geräteunabhängige Radio- und Fernsehgebühr für alle Haushalte und Betriebe soll die heutige Empfangsgebühr ersetzen und damit die Finanzierung des verfassungsmäs-

sigen Service public der SRG und der privaten lokal-regionalen Radio- und Fernsehveranstalter auch unter veränderten technologischen Voraussetzungen sichern. Mit diesem Vorschlag erfüllt der Bundesrat das Anliegen einer Motion der Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen des Nationalrates (KVF-N), welche die eidgenössischen Räte im September 2011 überwiesen haben. Die Motion 10.3014 verlangt vom Bundesrat, eine Vorlage zur Änderung der Gebührenpflicht im Sinne einer geräteunabhängigen Abgabe für alle Haushalte und alle Betriebe auszuarbeiten. Dabei sollen Ausnahmen von der Abgabepflicht aus sozialpolitischen Gründen und für Kleinbetriebe vorgesehen werden (Erläuternder Bericht S. 5).

Die Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG; SR 784.40) umfasst zudem punktuelle Anpassungen weiterer Bestimmungen, die sich aufgrund der technischen Entwicklung im Rundfunkbereich oder wegen Vollzugsproblemen in der täglichen Anwendungspraxis als notwendig erweisen. Gleichzeitig werden vereinzelt Lücken hinsichtlich neuer Sachverhalte, für die das RTVG bisher keine Regelung kennt, geschlossen (Erläuternder Bericht S. 5).

C. Grundzüge des vorgeschlagenen neuen Systems der Abgabe

Wegleitend für die Ausgestaltung der neuen Abgabe war die Anforderung, dass sowohl für die Erhebung der Abgabe als auch für die Befreiung von ihr einfache Verfahren gewählt werden, die weder für die Abgabepflichtigen noch für die Erhebungsstelle einen übermässigen Aufwand verursachen. Gemäss Revisionsvorlage sind Einzelfallprüfungen zu vermeiden, und es soll soweit möglich an bereits von anderen Behörden erhobene Sachverhalte angeknüpft werden (Erläuternder Bericht S. 9).

1. Abgabe pro Haushalt

Die Erhebung pro Haushalt knüpft an das Registerharmonisierungsgesetz (RHG; SR 431.02) an. Demnach besteht ein Haushalt aus jenen Personen, die gemäss dem Einwohnerregister einer bestimmten Wohnung zugeordnet sind. Die künftige Erhebungsstelle wird über die elektronische Schnittstelle Sedex des Bundes Zugang zu den kantonalen und kommunalen Einwohnerregistern erhalten und so in der erforderlichen Aktualisierung über die Zusammensetzung aller Haushalte in der Schweiz informiert sein. Gestützt auf die von den Registerbehörden gelieferten Informationen, versendet die Erhebungsstelle die Jahresrechnungen an die Haushalte. Die Haushaltsabgabe wird wie die bisherige Empfangsgebühr für jeden Privathaushalt gleich hoch sein. Eine Person ist grundsätzlich nur für einen einzigen Haushalt, für ihren Hauptwohnsitz, abgabepflichtig. Für Nebenwohnsitze (Ferienwohnung,

Wochenaufenthaltswohnsitz) muss keine Abgabe mehr entrichtet werden. Auf Gesuch hin werden Haushalte von Personen mit jährlichen Ergänzungsleistungen nach AHV oder IV von der Abgabe befreit (Erläuternder Bericht S. 9 f. und S. 12).

2. Abgabe von Unternehmen

Die Abgabe knüpft am jährlichen Totalumsatz eines Unternehmens an. Im Zuge der Erhebung der MWSt teilen die Unternehmen der Eidgenössischen Steuerverwaltung (ESTV) auch den Totalumsatz mit. Dieser Umsatz wird im Zusammenhang mit der Radio- und Fernsehgebühr als Massstab für die Grösse eines Unternehmens herangezogen.

Der Abgabepflicht unterstehen nur Unternehmen, die in der vorangegangenen jährlichen Steuerperiode einen bestimmten Mindestumsatz erreicht oder übertroffen haben. Diesen Grenzwert wird der Bundesrat in der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV; SR 784.401) auf Fr. 500 000 festlegen. Diese Untergrenze bedeutet, dass weniger als 30% aller Unternehmen in der Schweiz der Radio- und Fernsehgebühr unterliegen. Mit der Befreiung ist die Absicht verbunden, Familienbetriebe und andere Kleinbetriebe nicht zusätzlich finanziell zu belasten. Insbesondere soll mit der gewählten Befreiungsgrenze verhindert werden, dass solche kleinen Betriebe, die oft im Rahmen eines Haushalts wirtschaften, durch die Unternehmens- und die Haushaltsabgabe doppelt belastet werden. Öffentliche Verwaltungen von Bund, Kantonen und Gemeinden werden gleich behandelt wie private Unternehmen. Diese Gemeinwesen unterliegen der MWSt nur insofern, als sie einen bestimmten Mindestumsatz aus Leistungen an Nichtgemeinwesen erzielen. Oberhalb der Grenze von Fr. 500 000 wird eine nach dem Umsatz eines Unternehmens abgestufte Abgabe erhoben.

Die Erhebung und das Inkasso der Unternehmensabgabe verlaufen so, dass die ESTV der Erhebungsstelle jährlich den Namen, die Adresse und die – aufgrund des Vorjahresumsatzes bestimmte – Tarifkategorie jedes abgabepflichtigen Unternehmens übermittelt. Gestützt auf diese Angaben, versendet die Erhebungsstelle die Rechnungen an die Unternehmen (Erläuternder Bericht S. 10 ff.).

D. Erhebungsstelle

Die Erhebung der Haushalts- und Unternehmensabgabe soll durch eine unabhängige Firma vorgenommen werden, wie dies heute bereits durch die Gebührenerhebungsstelle, die Billag AG, geschieht. Das Mandat wird in einem Verfahren nach dem öffentlichen Beschaffungsrecht an die am besten geeignete Bewerberin erteilt. Aufsichts- und Beschwerdeinstanz der Erhebungsstelle ist das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM).

Der vorliegende Gesetzesentwurf und die Erläuterungen beruhen auf einem System, in dem wie bisher die Erhebungsstelle die Abgabe sowohl pro Haushalt als auch bei den Unternehmen erhebt. Knüpft die Unternehmensabgabe – wie der Bund vorschlägt – an die MWSt an, bietet sich als Variante die Möglichkeit an, dass die ESTV die Abgabe bei den Unternehmen vollständig selbst erhebt und einzieht. Die Tätigkeit der unabhängigen Erhebungsstelle würde sich in dieser Variante (sogenannte Variante b) auf die Haushaltsabgabe beschränken. Die Aufsicht und der Rechtsweg würden in der Variante b entsprechend den bestehenden Regelungen im MWSt-Gesetz ausgestaltet.

Die Vernehmlassungsteilnehmerinnen und -teilnehmer sind aufgefordert, sich zu folgenden Frage zu äussern: Welche Regelung von Erhebung und Inkasso der Unternehmensabgabe bevorzugen Sie?

- a) Die Erhebungsstelle erhebt die Abgabe bei den Unternehmen aufgrund der Angaben der ESTV.
- b) Die ESTV erhebt die Abgabe bei den Unternehmen selbst.

E. Auswirkungen auf den Kanton und seine Gemeinden

In finanzieller und finanzpolitischer Hinsicht hat die vorgesehene Änderung des RTVG auf den Kanton Zürich und seine Gemeinden folgende Auswirkungen:

Die Gemeinwesen unterliegen nur dann der MWSt, wenn sie einen bestimmten Mindestumsatz aus Leistungen an Nichtgemeinwesen (Privatunternehmen, nicht staatliche Institutionen) erzielen. Im Vergleich zum bisherigen System der Empfangsgebühr kann aufgrund einer neuen Tarifstruktur zukünftig eher von einer Minderbelastung des Staatshaushaltes ausgegangen werden (Erläuternder Bericht S. 13, 51), sofern die vorgeschlagene Tarifstruktur denn auch angewendet wird. Die Tarifkategorien und die anwendbaren Tarife wird der Bundesrat auf Verordnungsstufe in einem späteren Zeitpunkt festlegen.

Der Kanton und die Gemeinden haben allfällige Investitionen für ihre Informatiksysteme zu tätigen, die für die automatisierte Übermittlung der Daten aus den Einwohnerregistern an die Erhebungsstelle gemäss (neu) Art. 69 Abs. 2 und Art. 69c Abs. 4 des Gesetzesentwurfs notwendig sind. Dies führt zu entsprechenden Mehrkosten. Allerdings sollen die Kantone und Gemeinden dafür aus dem Ertrag der Abgabe finanziell entschädigt werden (vgl. Erläuternder Bericht S. 25 und 51). Demnach kann festgehalten werden, dass die durch den Kanton und die Gemeinden zusätzlich zu übernehmenden Aufgaben voraussichtlich kostendeckend erbracht werden können.

Gemäss Erläuterndem Bericht werden mit dem vorgeschlagenen Systemwechsel die administrativen Abläufe vereinfacht, weil die aufwendigen Kontrollen der Billag AG bei den Privatnutzerinnen und Privatnutzern sowie den Unternehmen entfielen. Es sei davon auszugehen, dass die Steuerzahlenden und die Unternehmen aufgrund der grösseren Anzahl von Privathaushalten und Unternehmen sowie wegen des geringeren Erhebungsaufwands unter dem Strich eine leicht tiefere Abgabe zu entrichten hätten als bisher (vgl. Erläuternder Bericht, S. 12).

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Schreiben an das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (Zustelladresse: Bundesamt für Kommunikation, Abteilung Radio und Fernsehen, Zukunftstrasse 44, 2501 Biel, und per E-Mail an rtvg@bakom.admin.ch)

Mit Schreiben vom 10. Mai 2012 haben Sie uns den Entwurf zur Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) samt einem Erläuternden Bericht zur Vernehmlassung unterbreitet. Wir danken für die Gelegenheit zur Stellungnahme und äussern uns wie folgt:

1. Allgemeines

1.1. Systemumstellung bräuchte Verfassungsgrundlage

Bei der vorliegenden Revision geht es darum, dass neu jeder Haushalt zur Finanzierung der SRG beitragen soll, unabhängig davon, ob Empfangsgeräte betrieben werden. Diese Systemumstellung ist tief greifender, als es auf den ersten Blick den Anschein macht: Die Abgabe ist voraussetzungslos und trifft alle Haushalte. Damit handelt es sich aber um eine neue Steuer (Zwecksteuer), für die der Bund zuerst eine Verfassungsgrundlage schaffen müsste. Stimmt die Schätzung der Billag AG, betreiben 93% der Haushalte einen Fernseher. 7% der Haushalte würden somit verpflichtet, für etwas zu bezahlen, das sie weder wollen noch nutzen. Ohne Verfassungsgrundlage ist die Statuierung einer solchen Pflicht nicht zulässig. Im Übrigen verstösst diese Abgabepflicht gegen die Grundsätze der Gleichbehandlung und des Verursacherprinzips.

1.2. Argument der Konvergenz

Das Hauptargument, die Konvergenz bereite Probleme, genügt nicht, um ohne Verfassungsgrundlage eine neue Steuer einzuführen. Das Problem mit der Konvergenz liesse sich über eine geschickte Definition des Begriffs Empfangsgeräte lösen. Jedenfalls ist es – mindestens ohne

Opting-out-Möglichkeit – nicht zulässig, ohne ausdrückliche Verfassungsgrundlage jemanden voraussetzungslos dazu zu verpflichten, etwas zu finanzieren, das er nicht nutzt.

1.3. Beibehaltung des Systems Billag fragwürdig

Das System Billag kostet 57,6 Mio. Franken pro Jahr. Muss jeder Haushalt voraussetzungslos zahlen, so stellt sich die Frage, ob die Aufrechterhaltung dieses Systems noch gerechtfertigt ist. Gemäss den Erläuterungen und gemäss dem Bericht des Bundesrates über die Empfangsgebühren wurden die anderen geprüften Varianten deshalb verworfen, weil sie eine neue Verfassungsbestimmung bräuchten. Die gewählte Variante weise diesen Nachteil nicht auf. Überspitzt formuliert heisst das, dass der Vorteil, die Verfassung nicht ändern zu müssen, mit 57,6 Mio. Franken erkaufte wird. Auch für die vorgeschlagene Variante ist jedoch eine Verfassungsänderung notwendig.

1.4. Neues Steuersubjekt «Haushalt» ist fragwürdig

Steuersubjekt soll der «Haushalt» sein. Dies ist ein dem schweizerischen Steuersystem bis anhin unbekanntes Steuersubjekt. Diese Konstruktion ist dogmatisch nicht vollumfänglich durchdacht und führt zu vielfältigen Problemen (Beispiele: Begrenzung der im Entwurf vorgesehenen Solidarhaftung; Beachtung des Grundsatzes der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit). Steuersubjekte sollten natürliche oder juristische Personen sein. Sicherzustellen wäre zudem, dass jede Person nur einmal bezahlen muss.

1.5. Grundsätzliche Diskussion über Sinn und Zweck der Abgabe

Die Systemumstellung hätte Anstoss sein müssen, Sinn, Zweck und Höhe der Abgabe zu hinterfragen. Gerade wenn damit argumentiert wird, Radio und Fernsehen seien unerlässlich für den Erhalt der Demokratie, hätte dargelegt werden müssen, in welchem Umfang dies – wenn überhaupt – der Fall ist. Gebühreneinnahmen von 1,313 Mrd. Franken bei Werbeeinnahmen von 615 Mio. Franken müssten Anlass für eine vertiefte Diskussion sein. Eine Systemumstellung ohne vertiefte Diskussion würde heissen, auf halbem Weg stehen zu bleiben.

2. Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

2.1. Solidarhaftung

Die in Art. 69a Abs. 3 und Abs. 4 E-RTVG vorgesehene Solidarhaftung geht zu weit. Diese hätte etwa zur Folge, dass z. B. ein 19-Jähriger, der zu Hause wohnt, rückwirkend für seine Eltern haften würde, falls diese ihrer Zahlungspflicht nicht nachgekommen sind. Dies illustriert, dass sich das neue System nicht in das geltende Abgabe- und Steuersystem einfügen lässt.

2.2. Datenschutz

Eine Bearbeitung von Personendaten muss für die betroffenen Personen nachvollziehbar sein. Das formelle Gesetz hat folglich in groben Zügen zu umschreiben, was der Zweck der Bearbeitung von Personendaten ist. Weiter sind die zur Bearbeitung ermächtigten und verantwortlichen Behörden, die dabei verwendeten Mittel, die Voraussetzung der Bekanntgabe der Personendaten und deren Empfänger zu nennen.

Im Hinblick auf die letztgenannten Voraussetzungen weist die Bestimmung im Entwurf Mängel auf. Aus Art. 69c E-RTVG ist nicht eindeutig nachvollziehbar, welche Mittel die Erhebungsstelle verwendet, um die erforderlichen Daten zu beziehen. Ferner sind die Voraussetzungen für eine Bekanntgabe der Personendaten im Entwurf nicht geregelt. Eine diesbezügliche Ergänzung wäre zu veranlassen.

Gemäss dem Wortlaut von Art. 69c Abs. 1 E-RTVG bezieht die Erhebungsstelle die notwendigen Daten aus den Einwohnerregistern und dem Informationssystem des Eidgenössischen Departements für auswärtige Angelegenheiten. Diese Formulierung indiziert ein Abrufverfahren. Falls ein solches Abrufverfahren vorgesehen ist, müsste dies ausdrücklich in einer rechtlichen Bestimmung vorgesehen werden (vgl. Art. 19 Abs. 3 Bundesgesetz über den Datenschutz, DSG; SR 235.1).

Falls für die Bearbeitung der Personendaten die Einführung eines elektronischen Melde- und Mutationswesens vorgesehen ist, wäre der verschlüsselte Versand ein Muss. Ohne ein solches Prozedere ist die Wahrung der Persönlichkeitsrechte des Einzelnen nicht sichergestellt; eine Bestimmung hierzu müsste im Gesetz im formellen Sinne enthalten sein (vgl. Art. 10 Abs. 2 RHG).

Das ursprüngliche Ziel der Registerharmonisierung waren der vereinfachte Datenaustausch zwischen den einzelnen Registern für Meldungen von Geburten, Zivilstandsänderungen, Umzugsmeldungen usw. und die vereinfachte Nutzung von Registerdaten für die Statistik. Das Anliegen, auf bereits erhobene Daten für die Erfüllung weiterer Aufgaben zugreifen zu können, ist zwar nachvollziehbar und berechtigt. Es soll aber keine unbegrenzte Ausweitung der ursprünglichen Zielsetzung erfolgen.

3. Fazit

Den vorgelegten Entwurf lehnen wir ab. Der Systemwechsel verletzt die Grundsätze der Gleichbehandlung und des Verursacherprinzips. Wenn jeder Haushalt voraussetzungslos verpflichtet werden soll, die Abgabe zu leisten, liegt eine Steuer vor. Die Erhebung einer solchen setzt eine Verfassungsgrundlage voraus. Die Steuer wäre zudem vom Staat selbst zu erheben. Auf eine private Erhebungsstelle ist zu verzichten.

II. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates, die Mitglieder des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.



Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:

Husi