

10. Juni 2010

medien heft

Der Preis des Service public

Schon immer waren Entscheide zur Finanzierung der SRG hochgradig kontrovers. Im Vorfeld der demnächst fälligen Gebührenfestlegung durch den Bundesrat hat das politische Gezerre mit einem brisanten Vorstoss aus den Reihen der SVP eine heikle Grenze überschritten. Trotz lautstarker Ablehnung von vielen Seiten sollte der Bundesrat die Gebühren leicht anheben.

Von Urs Meier

Schweizer Privathaushalte zahlen derzeit für den Radio- und Fernsehempfang jährlich 462 Franken. Im Vergleich etwa zu Deutschland, wo ein ähnliches Rundfunksystem besteht, ist das eher viel. Dort beläuft sich die Gebühr auf rund 300 Franken. Stellt man allerdings das Lohngefälle zwischen den beiden Ländern in Rechnung, so ist der Unterschied nicht gravierend. Bei einer Bewertung dessen, was die Mediennutzer in den beiden Ländern für ihr Geld an Gegenleistungen erhalten, stösst man auf grössere Differenzen. Im Vergleich mit dem deutschen öffentlich-rechtlichen System von ARD, ZDF, Deutschlandradio und Deutscher Welle zieht das deutschsprachige Angebot der SRG quantitativ und qualitativ sicherlich den Kürzeren. Diese an den Auswahlmöglichkeiten eines Deutschschweizer Haushalts orientierte Sicht erfasst nun aber eine wesentliche Leistung der SRG gerade nicht, nämlich ihre gleichwertige Präsenz in der deutschen, französischen und italienischen Schweiz sowie ihre grosszügige Berücksichtigung der Rätoromanen. Die SRG betreibt offenkundig nicht bloss einen vollen Service public, sondern gleich deren drei – und liefert mit Radio e Television Rumantscha ein weiteres kulturpolitisch begründetes Leistungspaket als Zugabe.

Staatspolitisches Instrument

Die gleichmässige Abdeckung des Landes mit Radio- und Fernsehprogrammen nach Service-public-Qualitätsstandards entspringt einem staatspolitischen Entscheid. Er nimmt die SRG in die Pflicht des solidarischen Lastenausgleichs zwischen den ungleichen Landesteilen und erteilt ihr den Auftrag für umfassende Programmleistungen in den kleinräumigen Rundfunkmärkten. Damit sie diese kostspieligen Verpflichtungen erfüllen kann, stattet der Gesetzgeber die SRG mit dem Privileg der weitgehenden Ge-

Impressum

Medienheft (vormals ZOOM K&M), ISSN 1424-4594

Herausgeber: Katholischer Mediendienst, Charles Martig; Reformierte Medien, Urs Meier

Redaktion: Judith Arnold, Adresse: Medienheft, Badenerstrasse 69, Postfach, CH-8026 Zürich

Telefon: +41 44 299 33 11, Fax: +41 44 299 33 91, E-Mail: redaktion@medienheft.ch, Internet: www.medienheft.ch

kostenloser Bezug via Internet oder Mailingliste: www.medienheft.ch/mailling_abo

bührenfinanzierung aus. Von ihrem Betriebsertrag von 1,6 Mia. Franken stammen drei Viertel aus Empfangsgebühren. Von deren Gesamtaufkommen fliesst der Löwenanteil, nämlich 90 Prozent, an die SRG. Über 100 Mio. Franken aus dem nationalen Gebührentopf werden zu etwa gleichen Teilen für private Radio- und Fernsehveranstalter (Gebührensplitting) und die Inkassofirma Billag abgezweigt.

Wer Geräte für den Empfang von Radio- und Fernsehsignalen in Betrieb hat, ist gesetzlich verpflichtet, die Empfangsgebühren zu bezahlen – unabhängig davon, welche Programme tatsächlich genutzt werden. Mit dieser hoheitlichen Vorschrift überwälzt der Staat die aus dem Service-public-Rundfunk erwachsenden Kosten grossenteils auf die Konsumenten; er könnte diesen staatspolitischen Aufwand theoretisch auch aus anderen Abgaben oder allgemeinen Steuermitteln decken. Solche Alternativen wurden verschiedentlich zur Diskussion gestellt. Sie sind eine ernsthafte Prüfung wert.

SRG mit strukturellen Defiziten

Mehrere Faktoren tragen gegenwärtig dazu bei, dass sowohl die Höhe wie auch das System der Empfangsgebühren zu reden geben. Vordringlich ist eine Lösung für die akuten Finanzierungsprobleme der SRG. Seit 2006 schreibt sie trotz einer Reihe von Sparmassnahmen rote Zahlen in zweistelliger Millionenhöhe. Bei einer Weiterführung des jetzigen Auftrags mit gleichem Programm-Output und unveränderter Gebührenhöhe würde sich die Lage der SRG weiter verschlechtern. Hauptursachen der düsteren Aussicht sind die Zunahme der Gebührenbefreiungen aus sozialen Gründen, hohe Investitionen für neue Technologien sowie die durch wachsende Konkurrenz auf dem Weltmarkt explodierenden Kosten für Übertragungsrechte – Effekte also, die dem Einfluss der SRG entzogen sind, jedenfalls bei unveränderten politischen und wirtschaftlichen Spielregeln.

Die nahe liegende Lösung besteht in einer leichten Erhöhung der Gebühren. Der Bundesrat hat sie letztmals für das Jahr 2007 angehoben, damals um 2,5 Prozent, was nicht ganz reichte für eine schwarze Null in der SRG-Rechnung. Offensichtlich wollte die Regierung den Spardruck aufrechterhalten, ohne jedoch die SRG in eine Situation der Handlungsunfähigkeit driften zu lassen. Eine erneute Anhebung um etwa zwei Prozentpunkte hätte heute wieder eine ähnliche Wirkung. Die Gebührenzahler würden davon nicht ernsthaft belastet. Trotz guter Gründe und bescheidener Auswirkungen erwächst der Anhebung der Empfangsgebühren heftige Opposition von mehreren Seiten. Die Diskussionen um zehn zusätzliche Franken im Jahr wirken einigermaßen überdreht. Warum die erregten Debatten?

Gebührenerhöhung im Gegenwind

Der Gründe sind viele. Die Unbeliebtheit der mit dem Einzug beauftragten Billag dürfte eine Rolle spielen. Das schlechte Image des Gebührensheriffs hat etwas geradezu Schicksalhaftes: Eine private Firma mit der Ausübung einer hoheitlichen, sanktionsbewehrten und die Allgemeinheit betreffenden Funktion zu betrauen, eröffnet nun mal ein Spannungsfeld, in dem der Player eigentlich nur verlieren kann.

Sodann ist das an Empfangsgeräten orientierte System der Gebührenerhebung nicht mehr plausibel. Die zuständige Nationalratskommission schlägt denn auch einen Systemwechsel vor. Noch in diesem Jahr soll entschieden werden, ob der Übergang zu einer geräteunabhängigen Gebühr für Haushalte und Betriebe einzuleiten sei. Damit wäre die Abgabepflicht definitiv von jeglicher Programmnutzung entkoppelt. Die Schwierigkeit, für immer neue Gerätetypen und Nutzungsarten Regeln aufstellen zu

müssen, wäre vom Tisch. Der rein politische Charakter der Gebühr käme deutlicher zum Ausdruck. Ob sich ihre Akzeptanz so verbessern liesse, ist jedoch fraglich. Der anvisierte Wechsel, so evident dessen Gründe auch sein mögen, hat eher zur Folge, die Gebühr prinzipiell zum Zankapfel zu machen.

Viele brauchen gar nicht erst einen derartigen Anlass, um am liebsten Tabula rasa machen zu wollen. Das Lästern über die Programme der SRG ist ein beliebter Volkssport, bei dem Populisten, Boulevardpresse und Heroen des Privatrundfunks gern vorneweg laufen. Zwei Themen dienen ihnen immer wieder dazu, das SRG-Bashing auf dramatische Höhepunkte zu treiben: erstens die angebliche Erbärmlichkeit von Programmen, Sendungen, Köpfen und Attitüden (was man als Geschmacksurteile einordnen kann) und zweitens die dominante Stellung der SRG im nationalen Medienwettbewerb. Besonders bei letzterem wird dann munter gegen «das Staatsfernsehen» gepoltert (was sachlich nicht einzuordnen ist) und das Bild einer mit verknöcherten Bürokraten besetzten SRG beschworen (was bei Ex-SRG-Mitarbeitern durchaus einzuordnen ist). Masslosigkeit und Unsachlichkeit in Meinungsäusserungen zur SRG scheinen eher Regel als Ausreisser zu sein. Die qualitative Untergrenze der Diskussion wird gelegentlich auch im Nationalratssaal markiert.

Ungeliebter Koloss im Schweizer Medienmarkt

Es gibt offenkundig viele Gründe, weshalb die Gebührendiskussion dazu verleiten kann, an den Grundfesten der SRG zu rütteln. Ein Grossteil davon fällt unter die Kategorie Polittheater und Profilierungssucht. Ein Grund ist allerdings ernst zu nehmen: Alle Versuche, in der kleinen mehrsprachigen Schweiz einen belebenden, kompetitiven, vielfältigen Radio- und Fernsehmarkt zu schaffen, sind gescheitert. Ob bessere Lösungen als die heutige Rundfunkordnung möglich wären, ist hier nicht zu erörtern. Tatsache ist, dass viele Akteure und Beobachter nicht zufrieden sind. Ihre Kritik richtet sich immer wieder gegen den angeblichen Moloch SRG, der den schweizerischen Markt förmlich unter sich begrabe. Entsprechend fallen die Lösungsvorschläge aus: Die SRG solle auf mehrere ihrer Programme verzichten und sich auf einen schlanken Grundauftrag beschränken. Alles Weitere sei dem Markt zu überlassen.

In diese Richtung zielt auch Nationalrätin Natalie Rickli (SVP, Zürich, beruflich für die Medienvermarktungsfirma Goldbach Media Group tätig), die mit ihrer Parlamentarischen Initiative «Kompetenz für Radio- und Fernsehgebühren beim Parlament» am 8. Juni in der grossen Kammer knapp reüssierte. In der Begründung ihres Vorstosses heisst es nicht etwa, die heutige Zuordnung dieser Kompetenz zum Bundesrat sei aus staatsrechtlichen Gründen verfehlt. Vielmehr passen der Initiatorin ganz einfach die Entscheide der Regierung nicht. Nach ihrer Auffassung lässt die SRG dem privaten Mediensektor zu wenig Raum. Die Schuld dafür gibt sie dem Bundesrat: Er lasse der SRG zuviel Auslauf und gewähre ihr eine zu grosszügige Finanzierung. Mit der Verlagerung der Gebührenfestlegung ins Parlament erhofft sie sich eher Mehrheiten für eine kräftige Zurückdämmung der SRG-Aktivitäten.

Als medienpolitische Option ist Ricklis Anliegen diskutierbar. Es läuft auf eine Debatte über Funktion und Stellenwert des öffentlichen Rundfunks im schweizerischen Medienmarkt hinaus. Die Auseinandersetzung sollte jedoch nicht so einseitig geführt werden, wie sie im Vorstoss der Goldbach-Exponentin postuliert ist. Eine Rundfunkordnung muss nicht nur in den hiesigen Medienmarkt, sondern auch in die besonderen Belange des schweizerischen Staatswesens eingezeichnet werden. Die Debatte hierzu muss und wird kommen. So weit, so gut.

Steuerungsaufgaben gehören nicht ins Parlament

Problematisch hingegen ist Ricklis Absicht, nicht mehr nur die Festlegung des gesetzlichen Rahmens für die SRG (was genuine Aufgabe des Parlaments ist), sondern mit der Gebührenhöhe auch eine Steuerungsaufgabe für die operativen Belange des nationalen Veranstalters direkt dem parteipolitischen Kräftespiel auszusetzen. Das Kalkül ist offensichtlich: Die für populistische Inszenierungen, Stellvertreterdiskussionen, undurchsichtiges Paktieren und rücksichtsloses Durchdrücken von Parteiinteressen anfällige Arena des Parlaments bietet gute Chancen für das medienpolitisch gewollte Zurechtstutzen der SRG auf dem abgekürzten Weg des Gebührenabbaus. Man kann dies auch «Medienpolitik by Geldhahn» nennen. Den anspruchsvollen Prozess einer neuen Konsensfindung für den Service public hofft die Lobbyistin der Goldbach Group und medienpolitische Exponentin der SVP so umgehen zu können. Solchen politischen Manövern stellt die jetzige Kompetenzregelung ein Hindernis in den Weg. Die relativ abgeschirmte Entscheidungsfindung in der Regierung bietet einen gewissen Schutz gegen allzu simple Hauruck-Politik. Solch versachlichende Effekte scheint die Mehrheit des Nationalrates nun aushebeln zu wollen.

Dabei ist es bereits eher ungewöhnlich, dass eine gesamte Landesregierung über die Höhe der Rundfunkgebühren befindet. In Deutschland liegt diese Kompetenz bei der KEF (Kommission zur Überprüfung und Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten), einem unabhängigen, paritätisch besetzten Sachverständigenrat. Auch die KEF steht selbstverständlich im Brennpunkt medienpolitischer Auseinandersetzungen. Doch der Grund für die deutsche Regelung ist klar: Öffentlich-rechtliche Rundfunkanstalten sollen beim unternehmenspolitisch sensiblen Punkt der Gebührenfestsetzung soweit als möglich vor partei- und interessenpolitischem Druck geschützt werden. Dieser Mechanismus dient der Wahrung journalistischer Unabhängigkeit und der Erfüllung der vielfach nicht von starken Lobbies gestützten Aufgaben des öffentlich-rechtlichen Rundfunks. Im strukturellen Interessenkonflikt zwischen der notwendigen Abschirmung eines Service-public-Veranstalters gegen politische Beeinflussungen einerseits und der ebenso notwendigen politischen Legitimierung wichtiger Personal- und Sachentscheide über diesen Veranstalter andererseits gibt es keine Ideallösung, die jeden Missbrauch verhindert. Doch soviel ist klar: Die Gebührenkompetenz ins Parlament zu verlegen, wäre ein Spiel mit dem Feuer.

Gebühren anheben und Diskussion entflechten

Was wäre zu raten? Sinnvollerweise sollte der Bundesrat den aktuell nötigen Gebührenbeschluss von konzeptuellen und strukturpolitischen Entscheiden in Sachen Rundfunkordnung trennen. Letztere verlangen eine gründliche Neuorientierung. Viele Fragen sind neu aufzurollen und verbindlich zu beantworten: Welche Aufgaben soll der Service public in Zukunft erfüllen? Gibt es Felder, die man dem Markt überlassen kann? Ist es zweckmässig, sozialpolitische (Gebührenbefreiung) sowie staats- und kulturpolitische (Lastenausgleich zwischen Landesteilen) Zielsetzungen in der bisherigen Art zu einem Super-Auftrag zu amalgamieren, oder sollte man die Dinge klar unterscheiden, einzeln zuordnen und separat finanzieren?

Es wäre gut, der Bundesrat würde diese Fragen stellen und jetzt sagen, bis wann er sie klären und politisch verhandelbar machen will. Dies gäbe ihm die Legitimation, bei der aktuellen Gebührenfestlegung von solchen Prinzipienfragen zu abstrahieren und eine pragmatische Lösung zu treffen. Sie hiesse: moderate Erhöhung. Das braucht angesichts des politischen Sperrfeuers ein bisschen Rückgrat.

Urs Meier ist Geschäftsführer der Reformierten Medien und Mitherausgeber des Medienhefts.