

Positionierung des Service public im deregulierten Rundfunkmarkt

Perspektiven des Bundesrates zur Revision des RTVG

Matthias Loretan

Mit seinem Strategiepapier hat der Bundesrat die aktuelle Diskussion um die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes nachhaltig geprägt. Er bietet eine zukunftsweisende Gesamtsicht, indem er die normative Programmatik des Service public entfaltet und Verfahren vorschlägt, wie diese Option in einem sich stark wandelnden Umfeld rechtlich geregelt werden kann. Der Beitrag referiert das Strategiepapier und kommentiert den Versuch, den Service public im deregulierten Rundfunkmarkt neu zu positionieren.

Als Service public werden gemeinwohlorientierte Leistungen bezeichnet, die für das Zusammenleben in modernen demokratischen Gesellschaften wichtig oder notwendig sind. Das gilt für Bildung, Verkehr Gesundheitswesen, Post und Telekommunikation ebenso wie für die Medien. Insofern diese Leistungen nicht über den Markt bzw. die individuelle kaufkraftabhängige Nachfrage erbracht werden können, hat das politische System für ihre Sicherstellung und Regelung zu sorgen.

Vom national abgeschotteten Treuhandmodell...

Bis in die achtziger Jahre regulierten politische Instanzen - hauptsächlich auf nationaler Ebene - den Service public als geschlossenes Treuhandsystem. Auf ihrem Territorium legten sie die Aufgaben und die Organisation des Service public fest und übertrugen einer oder mehreren staatlichen bzw. öffentlich beauftragten Organisationen (z.B. Universitäten, PTT, SBB, SRG) die Erfüllung der entsprechenden Aufgaben. In den letzten zwanzig Jahren führte die Dynamik der technischen, wirtschaftlichen, politischen und sozialen Entwicklung in den meisten europäischen Staaten zu einer Aufhebung des geschlossenen nationalen Treuhandmodells.

...zur politischen Steuerung im kompetitiven internationalen Umfeld

Auf den international deregulierten Märkten nehmen die direkten Einflussmöglichkeiten nationalstaatlicher Steuerung ab. Die Politik wird deshalb aber nicht überflüssig, sondern abstrakter und anspruchsvoller. Im komplexen Umfeld beschränkt sie sich auf die Festlegung eines ordnungspolitischen Rahmens, der auf der Ebene von Verfassung und Gesetz nur allgemeine Funktionen des Service public bestimmt (z.B. Garantie der Grundversorgung im Bereich der Telekommunikation). Wie diese Leistungserwartungen angesichts der raschen technischen, wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen ausgelegt werden sollen (z.B. Umfang der Leistungen, die zur Grundversorgung gehören), wird flexibleren Ausführungsbestimmungen überlassen. Organisatorisch sind neben der Übertragung des Auftrages an spezifische Service-public-Institutionen auch flexiblere Modelle denkbar. So können für gesellschaftlich erwünschte Leistungen, die von den entsprechenden Märkten nicht erbracht werden, öffentlich ausgeschriebene Konzessionen auch an private Veranstalter vergeben und durch Gebühren und Subventionen abgegolten werden.

Zum Jahreswechsel wird der Bundesrat den Entwurf zur geplanten Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) in die Vernehmlassung schicken. Seine Politik hat er bereits im Aussprachepapier vom 19. Januar 2000 skizziert. Die strategische Positionierung des Bundesrates zeichnet sich aus durch einen diagnostischen Weitblick und durch eine konsistente medienpolitische Argumentation. Die verschiedenen Akteure im Medienbereich haben diesen Wurf bisher von ihren interessen gebundenen Standpunkten aus kommentiert, ohne allerdings die zukunftsweisende Gesamtsicht der medienpolitischen Neuausrichtung zu diskutieren und zu würdigen.

In seinem Strategiepapier nimmt der Bundesrat Abschied von einem umfassenden Gestaltungsanspruch des Staates. Vor dem Hintergrund des technischen Wandels und der Internationalisierung des Rundfunks formuliert die Schweizer Regierung allgemeine Leistungserwartungen an den dualen Rundfunk. Private Veranstalter *können* diese Funktionen erfüllen. Sie erhalten dank einer weitgehenden Liberalisierung mehr Handlungsspielraum und werden in den freien Markt entlassen. Der Service public wird bei der SRG konzentriert. Diese *muss* den rechtlichen Leistungsauftrag erfüllen und bekommt deshalb Gebühren. In einer starken SRG erkennt der Bundesrat eine Garantie, um auf den sprachregionalen, auslandorientierten Rundfunkmärkten der Schweiz ein einheimisches Gegengewicht zu den transnational tätigen Medienunternehmen zu schaffen.

Pragmatische Positionierungen der SRG sowie der privaten Veranstalter

Bereits mit dem Radio- und Fernsehgesetz aus dem Jahr 1991 wurde in der Schweiz, wie in fast allen europäischen Ländern, ein duales Rundfunksystem eingeführt. Das Treuhandmodell wurde ergänzt durch das Marktmodell. Für Radio und Fernsehen in der Schweiz galt das duale System allerdings nur in der abgeschwächten Form eines staatlich geordneten Wettbewerbs. Die frontale Konkurrenz zwischen SRG und privaten Veranstaltern wurde vermieden durch das Drei-Ebenen-Modell. Wettbewerb erwächst den Radioprogrammen der SRG seither vor allem von unten, aus den Regionen, beim Fernsehen vor allem von aussen. Seit Mitte der neunziger Jahre gibt es vor allem in der deutschen Schweiz bescheidene Ansätze von Privatfernsehen auf regionaler und sprachregionaler Ebene.

Mit dem noch geltenden Radio- und Fernsehgesetz strebte die Schweizer Rundfunkpolitik eine umfassende Gestaltung der Rundfunklandschaft an und verpflichtete alle Veranstalter zu Service-public-Leistungen. In Regionen, wo diese Verpflichtungen nicht über den Markt erfüllt werden können, räumte der Gesetzgeber privaten Veranstaltern die Möglichkeit ein, über das Gebührensplitting zusätzliche Erträge zu beziehen. So wandelte sich mindestens ein Teil der Verfechter des medienpolitischen Marktmodells zu Anhängern des Service public. In der medienpolitischen Diskussion der letzten Jahre war die Funktion des Service public deshalb kaum mehr umstritten. Verhandelt wurde die Frage, wer wieviel Service-public-Funktionen erfüllt und entsprechend sich aus dem Topf des Gebührensplittings bedienen darf. Je mehr Begehrlichkeiten mit dem Begriff des Service public begründet wurden, desto stumpfer wurde dieser.

Ihre besondere, und das heisst geschützte Rolle im dualen System nutzte die SRG, um sich im deregulierten Umfeld pragmatisch zu positionieren. Durch ihre Reorganisation Anfang der 90er Jahre baute sie ihre organisatorische Unabhängigkeit gegenüber dem politischen System aus und gab sich eine handlungsfähige professionelle Struktur. Die

pragmatische Unternehmenspolitik führte zu einer Entideologisierung bzw. Entpolitisierung des Service public und konzentrierte sich auf die professionelle und kreative Entwicklung des Programms. In der Programmphilosophie wurde die Spannung zwischen Markt und Auftrag (kommerzieller Konkurrenz und gesellschaftlichem Auftrag) nicht mehr als grundsätzliches (ideologisches und damit lähmendes) Dilemma wahrgenommen. Die Spannung zwischen Markt und Auftrag definierte die SRG vielmehr als ein konstitutives Merkmal von Service public in einem dualen Rundfunksystem, das es zu optimieren galt. Der Erfolg beim Publikum wurde zur zentralen Voraussetzung für die Erfüllung des rechtlichen Leistungsauftrages. Die SRG setzte sich als unternehmerisches Ziel, in allen Sprachregionen sowohl beim Radio als auch beim Fernsehen Marktführer zu bleiben. In der polemischen Gegenüberstellung von *Service sans public* und *Service avec public* charakterisiert Rainer Keller als medienpolitischer Strategie der SRG deren Maximen wie folgt:

- Publikumserfolg sichert das Überleben der SRG und verhindert deren Marginalisierung.
- Publikumserfolg legitimiert die Gebühren.
- Publikumserfolg ist nicht zuletzt auch Garant für Unabhängigkeit.

Paradigmenwechsel in der medienpolitischen Diskussion um den Service public:

Beschränkung auf den ordnungspolitischen Rahmen

Im Aussprachepapier vom 19. Januar 2000 strebt der Bundesrat einen ordnungspolitischen Paradigmenwechsel an, bei dem die Interpretation von Funktion und Struktur des Service public eine wichtige Rolle spielt (12 von 26 Seiten). Analog zu den Landesmedienanstalten in Deutschland (Positionspapier 1999) nimmt der Bundesrat die Verantwortung für konkrete Ergebnisse und Wirkungen von hoheitlicher Aufsicht (sogenannte Erfüllungsverantwortung) zurück und konzentriert sich darauf, einen Rahmen und Spielregeln zu setzen. Im Rahmen der sogenannten Gewährleistungsverantwortung greift der Staat stärker konzipierend, beratend und koordinierend in den komplexen Rundfunkmarkt ein.

Bei der Realisierung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrages verzichtet die Schweizer Regierung auf einen umfassenden Gestaltungsanspruch des Rundfunkmarktes. Kritisch Abstand nimmt sie von ihrem bisherigen dirigistischen Modell, mit dem sich die hoheitliche Rundfunkaufsicht in eine immer komplexere Verrechtlichung des Rundfunks verhedderte. Vor dem Hintergrund des international deregulierten Fernsehmarktes nimmt der Bundesrat in seinem Strategiepapier Abschied von der Option, dass jeder Veranstalter zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags verpflichtet werden soll. Entsprechend gibt er die künstliche Marktordnung des Dreiebenen-Modells auf, welche durch einen geordneten Wettbewerb das Überleben der einmal konzessionierten Veranstalter auf den territorial abgegrenzten Märkten bzw. Kommunikationsräumen sichern sollte.

Profilierung der Modelle Markt und Treuhand

Mit seiner neuen ordnungspolitischen Bescheidenheit favorisiert der Bundesrat ein duales System, das die beiden Regelungsmodelle Markt und Treuhand (Service public) komplementär aufeinander bezieht und zueinander profiliert:

Das Marktmodell steuert die Entwicklung von Radio und Fernsehen grundsätzlich über den wirtschaftlichen Wettbewerb, über den Mechanismus von Angebot und Nachfrage. Das neue RTVG erweitert dank einer prononcierten Liberalisierung den Handlungsspielraum der privaten Veranstalter und erleichtert ihren Marktzutritt durch folgende mögliche Massnahmen:

- Vereinfachung der Konzessionsvoraussetzungen
- Wegfall der räumlichen Begrenzungen des Sendegebietes und damit Aufgabe des bisherigen Drei-Ebenen-Modells
- Entbindung von besonderen Leistungsaufträgen: Private können Service-public-Aufgaben übernehmen, sind aber nicht dazu verpflichtet.
- Erweiterung der Finanzierungsmöglichkeiten: Liberalisierung der Werberegeln auf europäischem Standard (z.B. Unterbrecherwerbung, Werbung für Tabak und Alkohol)
- Beschränkung der kommerziellen Möglichkeiten der SRG

Um den Privaten ausreichend wirtschaftliche Entfaltungsmöglichkeiten zur Verfügung zu stellen, damit sie sich neben einem starken Service-public-Veranstalter und der ausländischen Konkurrenz behaupten können, schlägt der Bundesrat eine asymmetrische Werberegulierung vor. Sie kompensiert Privilegien der SRG und ist vor allem dann sinnvoll, wenn Möglichkeiten der Kommerzialisierung zugunsten der Unabhängigkeit, Qualität und Glaubwürdigkeit des Service public eingeschränkt werden durch Massnahmen wie:

- Restriktive Regelung der Unterbrecherwerbung sowie der Werbung für Tabak und Alkohol (wie bisher)
- Weiterführung des Werbeverbots bei allen oder ausgewählten Radioprogrammen der SRG
- Verbot von Sponsoring: Diese Einschränkung hat sich in der Diskussion als kontraproduktiv herausgestellt, da zur Finanzierung von Konzertveranstaltungen und Grossanlässen sich zunehmend Veranstalter, Medien und Sponsoren zusammenschliessen. Ein Verbot würde Konzertübertragungen eines Qualitätsprogramms unnötig erschweren und wird deshalb voraussichtlich fallen gelassen.

Komplementär zum Marktmodell wird ein Treuhandmodell eingerichtet, das grundsätzlich jene Leistungen des Rundfunks für die Einzelnen und die Gesellschaft (Service public) erbringt, welche der Markt nicht oder nicht in ausreichender Qualität sicherstellen kann. Die Erfüllung der Service-public-Funktionen will der Bundesrat mit dem neuen RTVG auf die SRG konzentrieren. Gegen die Konkurrenz vor allem der ausländischen TV-Anbieter will er einen starken Schweizer Service-public-Veranstalter profilieren. Der SRG garantiert er zur Erfüllung ihres Leistungsauftrages eine ausreichende Gebührensfinanzierung (Bestands- und Entwicklungsgarantie).

Notwendigkeit des Service public in Ergänzung zum Markt

Historisch sind es vor allem drei Gründe, die zur Einführung des Treuhandmodells (etwa im Gegensatz zur privatwirtschaftlichen Organisation der Presse) geführt haben

- Frequenzknappheit
- Hohe Kosten für Infrastruktur und Produktion
- Qualität

Diese Gründe treffen heute auf Radio und Fernsehen unterschiedlich zu. Vor allem technische Entwicklungen haben in den letzten beiden Jahrzehnten zu einer Relativierung der Frequenzknappheit und zu einer Verbilligung der Distributionskosten geführt. Im dualen System nehmen zunehmend auch private Veranstalter für sich in Anspruch, Service-public-Leistungen zu erbringen. Die Rechtfertigung eines zum Markt hin offenen Treuhandmodells wird deshalb anspruchsvoller und konzentriert sich im Wesentlichen auf die Sicherstellung von Qualität in Bezug auf allgemein zugängliche Basisfunktionen. Der Bundesrat verweist in seinem Strategiepapier auf analoge Entwicklungen in fast allen westeuropäischen Staaten, die ihrerseits starke Service-public-Veranstalter vorsehen. Er vertritt die Auffassung, dass eine rein marktgesteuerte Ordnung nicht in der Lage ist, den Anliegen des Service public hinreichend Rechnung zu tragen, und macht für diesen Mangel allgemeine Mechanismen des Rundfunkmarktes verantwortlich:

- Kosten- statt Qualitätswettbewerb
- Angleichung der Programme an massenattraktive und mehrheitsfähige Muster
- Kulturelle Angebote und politische Hintergrundsendungen werden oft nur von Minderheiten konsumiert und sind deshalb aus kommerzieller Sicht wenig attraktiv. Der gesteigerte Nutzen, den solche Angebote für die gesellschaftliche Entwicklung und die politische Meinungsbildung haben, werden über die Werbefinanzierung nicht abgegolten.

Speziell für die Schweiz mit ihrem kleinen, sprachregional aufgesplitterten Rundfunkmarkt macht der Bundesrat das Argument geltend, dass eine rein marktgesteuerte Ordnung eine qualitativ hochstehende Grundversorgung aller Regionen nicht sicherstellen könne. Wenn den ausländischen Angeboten der grossen gleichsprachigen Nachbarn allerdings keine konkurrenzfähigen Programme gegenübergestellt werden können, befürchtet der Bundesrat eine weitere Zunahme der ohnehin schon starken Auslandsorientierung vor allem der Fernsehkonsumenten.

Entscheid des Bundesrates für die SRG als starken Service-public-Veranstalter

Der Bundesrat unterscheidet in seinem Aussprachepapier klar zwischen Funktion und Organisation des Service public. Innerhalb des dualen Systems diskutiert er verschiedene Treuhandmodelle, wie Service-public-Leistungen organisiert und mit Gebühren finanziert werden können.

Um eine giesskannenartige Ausschüttung der Service-public-Ressourcen zu vermeiden, lehnt der Bundesrat den Vorschlag ab, für bestimmte Service-public-Leistungen alle Veranstalter (auch die privaten) zu fördern. Er erachtet diese Lösung als wenig praktikabel. Ohne die Leistungen der privaten Veranstalter zu diskreditieren, führt er die Unterscheidung ein, dass private Veranstalter Service-public-Leistungen erbringen können, die öffentlichen Veranstalter dazu allerdings einen verbindlichen Auftrag erhalten, dessen Erfüllung auch effektiv eingefordert und überprüft werden soll (vgl. Beirat SRG).

Um den publizistischen Wettbewerb im kleinen Schweizer Rundfunkmarkt zu fördern, wäre ein weiteres Modell denkbar, wie es in einer frühen Phase in der Diskussion um die geplante Revision des RTVG die Medienkommission der FDP Schweiz vorgeschlagen hat. Es sieht die Ausschreibung mehrerer Service-public-Konzessionen vor, die entweder ganze Programme oder Teilaufträge umfassen. Der Bundesrat befürchtet allerdings, dass dieses Modell die Ressourcen zersplittert und den Schweizer Service public marginalisiert. Um den in der Schweiz empfangbaren ausländischen Angeboten gleichwertige Programme gegenüberzustellen, favorisiert er eine Lösung, welche die Ressourcen bündelt und Prioritäten des Service public auf national-sprachregionaler Ebene setzt.

Die Gefahr, die der Bundesrat in der Marginalisierung des Schweizer Rundfunks durch die Konkurrenz von aussen erkennt, trifft vor allem für den Bereich des Fernsehens zu. Für die aufwendige und teure Veranstaltung von Fernsehprogrammen, stellt die Konzentration der Service-public-Ressourcen auf die SRG eine vernünftige Lösung dar. Indem der Bundesrat für die regionalen TV-Sender keine Splittinggelder vorsieht, nimmt er in diesem Bereich eine Strukturbereinigung bewusst in Kauf. Für die starke Stellung der SRG auf national-sprachregionaler Ebene sprechen insbesondere folgende Gründe:

- Die Einrichtung eines schweizerischen TV-Veranstalters pro Sprachregion unterstützt die Fokussierung und thematische Konzentration der öffentlichen Meinungsbildung, über die sich eine eidgenössische Identität im turbulenten europäischen Umfeld weiter entwickeln kann.
- Nur der solidarische Finanzausgleich zwischen den schweizerischen Sprachregionen ermöglicht die Veranstaltung von Programmen mit Service-public-Ansprüchen auch in den kleineren Räumen.
- Kontinuität, Unabhängigkeit und Qualität journalistischer und kultureller Leistungen erfordern eine bestimmte organisatorische Grösse und finanzielle Kapazität.

Vorschläge zur Operationalisierung des rechtlichen Leistungsauftrages

Der Bundesrat prägt einen umfassenden Begriff des Service public. Im Rückgriff auf die verfassungsrechtlichen Vorgaben vertritt er die Überzeugung, dass Radio und Fernsehen bei der Entwicklung von Gesellschaft, Staat und Demokratie eine aktive Rolle spielen und spielen sollen. Als Funktionen des Service public postuliert er folgende Leistungserwartungen:

- Beitrag zur öffentlichen und insbesondere politischen Meinungsbildung (öffentliche Relevanz der Programme)
- Beitrag zur Entwicklung kultureller Orientierung, von Weltbildern und Werten
- Beitrag zur Bildung nationaler Identität (durch eigenständige und konkurrenzfähige Programme in den Sprachregionen) und zur Integration der Sprachregionen (Willensnation Schweiz)
- Beitrag zur Qualitätsentwicklung in allen Programmbereichen: Information, Unterhaltung und Kultur (Daraus leitet der Bundesrat die Notwendigkeit eines umfassenden Programmauftrages ab.)
- Glaubwürdigkeit durch Verpflichtung auf ethische Standards

Aus Respekt vor der verfassungsrechtlich garantierten Staatsunabhängigkeit des Rundfunks sind die Leistungsaufträge relativ allgemein und abstrakt gehalten. Während in anderen Bereichen des Service public (z.B. Bahn, Post oder Telekommunikation) der Grundversorgungsauftrag in konkrete, operationalisierbare und justiziable Leistungsaufträge gefasst wird, deren Erfüllung anhand von eindeutigen Qualitätskriterien gemessen und rechtlich durchgesetzt werden kann, eignet sich die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen nicht für eine rechtliche Festlegung mit starren Parametern.

Welche Leistungen der Service public nach Massgabe der allgemein gehaltenen Vorgaben im Gesetz und in der Konzession zu erfüllen hat, ist angesichts des raschen Wandels im Rundfunkmarkt flexibel auszulegen.

- Was die Anerkennung der SRG als Service public betrifft, so erachtet der Bundesrat die herkömmliche Organisationsform der SRG als unwichtig oder sogar dysfunktional. Die bin-nenplurale Organisation und die mehr oder weniger breite soziale Abstützung der SRG-Trägerschaft ist für ihn keine Garantie für eine leistungs- und programmbezogene Erfüllung des Service-public-Auftrages (vgl. dazu den Beitrag von Alex Bänninger in diesem Dossier).
- Um die Qualität des Service public im Sinne der Verfassung abzusichern, schlägt der Bundesrat einen unabhängigen SRG-Beirat vor. Vor dem Hintergrund der allgemeinen Entwicklungen des Rundfunks hat dieser im Wesentlichen die Programme der SRG zu beobachten sowie periodisch die SRG, die Konzessions- und Aufsichtsbehörden sowie die Öffentlichkeit darüber zu informieren, ob und wie die SRG oder allenfalls andere Veranstalter den Service-public-Ansprüchen gerecht werden. Er kann dabei Vorschläge für die flexible Ausgestaltung des Service-public-Auftrages machen. Weil der SRG-Beirat über kein Weisungsrecht verfügt, leistet er vor allem einen diskursiven Beitrag zur Qualitätssicherung und politischen Weiterentwicklung des Rundfunks.
- Das neue RTVG soll eine dynamische Entwicklung und Positionierung der SRG ermöglichen, indem es die Entscheide über die Zulassung neuer Programme der Konzessionsbehörde überlässt. Diese hat abzuwägen zwischen den Anliegen des Service public und den Bedürfnissen der einheimischen privaten Veranstalter, die in Konkurrenz zur SRG und den transnational tätigen Veranstaltern auf die Herausbildung eines hinreichend ertragreichen Marktes in der Schweiz angewiesen sind.

Kontroverse um die Operationalisierung des Leistungsauftrages

Die medienpolitische Diskussion um die Revision des RTVG fokussiert sich zur Zeit auf die Frage, wie angesichts der sich nachhaltig ändernden technischen und programmlichen Möglichkeiten der Auftrag des Service public flexibel und doch verbindlich zu umreissen wäre. Im Hinblick auf die Konkurrenz transnational tätiger Veranstalter vor allem im Fernsehmarkt schlägt der Bundesrat eine Bestandes- und Entwicklungsgarantie der SRG im Rahmen eines umfassenden Programmauftrages vor. Dieser orientiert sich allerdings noch stark an den zur Zeit gültigen Programmprofilen. Angesichts der durch die Digitalisierung bedingten Konvergenz der bisher segmentierten Medien- und Kommunikationsmärkte scheint eine Bindung des Service-public-Auftrages an bestehende Programmformen allerdings problematisch. Die im Strategiepapier des Bundesrates angedeutete Zuteilung der Generalistenprogramme an die SRG sowie der Spartenprogramme an die Privaten könnte sich schon bald als eine Zwangsjacke erweisen. Die Möglichkeit, Programme teilweise oder integral auf Datenbanken zu speichern, sie für politisch und kulturell interessierte Zielpublika aufzubereiten und online öffentlich zugänglich zu machen, könnte einen wichtigen Beitrag zur Qualitätssicherung leisten und zu einer Kernfunktion von Service public werden. Eine entsprechende Interpretation des Service-public-Auftrages setzt allerdings eine grundlegende Transformation des bisher im Rundfunkrecht gebräuchlichen Programmbegriffs voraus. Dieser nachhaltige Paradigmenwechsel macht eine breite politische Diskussion notwendig und darf nicht der administrativen Zuständigkeit der Konzessionsbehörde überlassen werden. Es scheint deshalb sinnvoll, die Service-public-Funktionen der SRG im Hinblick auf ihre Bestandes- und Entwicklungsgarantie im RTVG genauer zu bestimmen.

Gegen eine umfassende und offene Auslegung der Service-public-Funktionen und ihrer pauschalen Zuweisung an die SRG haben sich bisher vor allem private Veranstalter zur Wehr gesetzt. Sie werden unterstützt durch die Interessenvertretungen der Medienunternehmen sowie der Schweizer Wirtschaft. Sie fordern eine präzisere Umschreibung

des Service-public-Auftrages sowie eine Einschränkung der Bestandes- und Entwicklungsgarantie für die SRG. Das Spektrum der vorgeschlagenen Massnahmen umfasst:

- die Abschaffung der Gebühren (heute rund 1,2 Milliarden Franken)
- die Beschränkung der Zahl der SRG-Programme (aktuell sechs TV- und 16 Radioprogramme)
- unterschiedlich grosszügige Modelle zur Entgeltung von Service-public-Leistungen an private Veranstalter (Gebührensplitting)

Bei der Kritik am Strategiepapier des Bundesrates sind neben partikularen Interessen auch Argumente von medienpolitischer Relevanz auszumachen. Kritisch bleiben vor allem zwei Fragen zu prüfen:

- Gelingt es der Revision des RTVG, die gesellschaftlichen Erwartungen an den Service public zu definieren, zu operationalisieren sowie gegenüber der SRG durchzusetzen? Der Vorschlag des Bundesrates zur Schaffung eines unabhängigen SRG-Beirates sowie die zu postulierende Verpflichtung der SRG zum differenzierten Nachweis ihrer Service-public-Leistungen (Service-public-Bilanz) weisen hier mögliche Auswege, indem sie einen öffentlichen Rechtfertigungsdruck schaffen, ohne in die programmliche und redaktionelle Autonomie der SRG direkt einzugreifen.
- Bleiben neben einer SRG mit einem umfassenden und nur wenig differenzierten Auftrag überhaupt genügend Ressourcen für die Entwicklung eines schweizerischen Rundfunkmarktes, auf dem sich einheimische private Veranstalter gegenüber der SRG und der ausländischen Konkurrenz behaupten können.

In Bezug auf die Herausbildung des schweizerischen Rundfunkmarktes wäre zu bedenken, ob die bundesrätliche Abwehrhaltung gegen die ausländische Dominanz im Schweizer Rundfunkmarkt nicht zu einer unnötigen Privilegierung der SRG zuungunsten der privaten Schweizer Veranstalter führt. So wären über die asymmetrische Werberegulierung hinaus Lösungen denkbar, welche die Vormachtsstellung der SRG relativieren, ohne ihre Funktion als Service public zu gefährden. Im Hinblick auf die strukturelle Verschiedenheit der Rundfunkmärkte in den Sprachregionen sowie in Bezug auf die beiden Medien Radio und Fernsehen wären durchaus auch differenzierte Lösungen denkbar. Zum einen sind die Synergien zwischen Radio und Fernsehen innerhalb der SRG gering, so dass über eine Aufspaltung der SRG-Konzession an zwei öffentliche Veranstalter ernsthaft nachgedacht werden könnte. Zum anderen ist die solidarische Umverteilung zwischen den Sprachregionen nicht nur innerhalb der SRG als starkem nationalen Veranstalter möglich, sie wäre mit entsprechenden rechtlichen Auflagen auch zwischen konkurrierenden Veranstaltern realisierbar.

Beim Radio ist die Konzentration der Service-public-Ressourcen auf die national-sprachregionale Ebene wenig plausibel, zumal die ausländische Konkurrenz in diesem Bereich eine viel geringere Rolle spielt als im Fernsehmarkt. Das Radio eignet sich aufgrund seiner tendenziell billigeren Produktion und Veranstaltung eher für eine kleinräumige Versorgung mit lokalen Inhalten. Benachteiligte Regionen, in denen ein lokales Programm mit Service-public-Funktionen aus wirtschaftlichen Gründen nicht möglich ist, sollten deshalb – wie im Strategiepapier als Variante angedeutet – auch in Zukunft mit Splittinggeldern unterstützt werden, zumal diese Verwendung nur einen verschwindend kleinen Teil der Gebühren ausmacht.

SRG mit Programmauftrag und Pflicht zum Nachweis der Service-public-Leistungen

Wie bisher will der Bundesrat den Auftrag des Service public für die SRG auch im neuen RTVG umfassend formulieren. Er lehnt es ab, den Leistungsauftrag nur auf jene Programmbereiche zu beschränken, die nicht über den Markt finanziert werden können. Eine solche Einschränkung würde dem Service public die notwendige Publikumsresonanz verwehren und ihn marginalisieren. Deshalb soll die SRG auch in Zukunft attraktive Unterhaltungsprogramme anbieten können. Nur so ist es dem Service public möglich, in allen Programmbereichen Qualitätsstandards zu setzen, gerade auch in jenen Bereichen, die in Bezug auf ihre Massenattraktivität nachhaltige Wirkungen beim Publikum erzielen.

Mit dem neuen RTVG will der Bundesrat dem Service public eine Bestandes- und Entwicklungsgarantie zusichern. Diese Option räumt der Konzessionsbehörde einen weiten Ermessensspielraum ein. Zu einer Versachlichung der Entscheidung könnte führen, wenn die SRG, die Konzessions- und Aufsichtsbehörde sowie der unabhängige Beirat gemeinsam ein Instrumentarium (Service-public-Bilanz) entwickeln, welches Transparenz herstellt, für welche Leistungen des Service public welche Ressourcen aufgewendet werden. Vor allem für die gesellschaftlich notwendigen und wünschenswerten Leistungen wären die Gebühren reserviert. Bei der Finanzierung der übrigen Leistungen hätte sich die SRG primär am Markt zu orientieren. Im Hinblick auf ihre Funktionen für den Service public könnten die Programme respektive Sendeformen nach folgenden Kriterien unterschieden und gewichtet werden:

- a. Leistungen, die nur im Rahmen der nationalen und regionalen Öffentlichkeit sinnvoll erbracht werden können, sich aber angesichts der Kleinräumigkeit sowie der sprachlichen und kulturellen Vielfalt der Schweiz ohne Gebühren nicht finanzieren lassen: zum Beispiel die aktuelle und journalistisch anspruchsvolle Berichterstattung über die Ereignisse in der Schweiz sowie die kulturelle und politische Deutung des Weltgeschehens aus einer Schweizer Perspektive, Entwicklung typisch schweizerischer Serien, Förderung von Programmen für sprachliche und kulturelle Minderheiten, nationaler Sport, Online-Archivierung der Programme.
- b. Programme, die ohne öffentliche Förderung nur unzureichend den Qualitätskriterien entsprechen. Wünschbar wären auf europäischer und schweizerischer Ebene stützende Massnahmen für die Herstellung kulturell wertvoller Sendetypen: zum Beispiel Beiträge zur Film- und Videokultur, musikalische Meditationen, avantgardistische Videoclips, Experimente mit virtuellen Welten.
- c. Programme, die effizient und kostengünstig auf den internationalen und nationalen Fernsehmärkten angeboten werden. Die Programmation von kommerziellen Spielfilmen, grossen Unterhaltungsshows und internationalen Sportsendungen sollten entweder den konkurrenzierenden Veranstaltern überlassen werden, oder ihre Ausstrahlung sollte einen wesentlichen Beitrag zur Publikumsattraktivität des Service public leisten.

SRG-Beirat und Service-public-Bilanz sind Instrumente, welche die Transparenz und damit die Glaubwürdigkeit der SRG in der Öffentlichkeit längerfristig stärken. Die Vorschläge des Bundesrates erlauben der SRG, als Service public im dualen System Profil zu gewinnen. Gleichzeitig kann die SRG ihre Programm- und Geschäftspolitik nach publizistischen und unternehmerischen Kriterien unabhängig weiterentwickeln. Über eine (öffentlich transparente) Mischfinanzierung mit Gebühren und Werbeeinnahmen hat sie gute Chancen, sich auf dem Markt zu behaupten und auch in Zukunft neue Techniken und Programmformen zu nutzen.

Matthias Loretan ist Geschäftsführer des Katholischen Mediendienstes und Co-Herausgeber des Medienhefts.