

# Diskussion zur Rundfunkordnung

DAS BUNDESAMT FÜR KOMMUNIKATION (BAKOM) HAT ENDE 1997 DIE INTERESSIERTEN KREISE EINGELADEN, IHRE MEINUNGEN ZU EINER REVISION DES SCHWEIZERISCHEN RADIO- UND FERNSEHGESETZES (RTVG) BEKANNTZUGEBEN. FÜR DIE KIRCHEN ÄUSSERTEN SICH DER EVANGELISCHE UND DER KATHOLISCHE MEDIENDIENST GEMEINSAM. SIE STÜTZTEN SICH DABEI AUF EIN VON IHNEN MITVERFASSTES GRUNDLAGENDOKUMENT, DAS HIER VOR EINEM JAHR VERÖFFENTLICHT WURDE (DAS WISLIKOFEN-PAPER, ZOOM K&M Nr. 9, JULI 1997). DIE REDAKTION PRÄSENTIERT DIESE MEINUNGSÄUSSERUNG NOCH EINMAL IN THESENARTIGER FORM UND STELLT SIE ZUR DISKUSSION.

Technologische, wirtschaftliche, politische und publizistische Veränderungen machen eine Revision des RTVG notwendig und sinnvoll. Bei der Gelegenheit dieser Gesetzesanpassung sollten in der Medienordnung im Bereich des Rundfunks klare Verhältnisse geschaffen werden. Dazu müssen insbesondere die drei folgenden Thesen beachtet werden.

THESE 1:

ÖFFENTLICHKEIT

*Radio und Fernsehen leisten gesellschaftlich wichtige Beiträge zur Schaffung von Öffentlichkeit.*

Die Mediengesetzgebung bedarf einer publizistischen Vision, basierend auf den gesellschaftspolitischen Leitbildern der kommunikativen Verständigung und der öffentlichen Meinungsbildung. Diese Prinzipien zielen darauf ab, dass die Menschen in wechselseitiger Anerkennung Selbstbewusstsein bilden (Respekt und Freiheit), die eigene Identität mit der anderer in Beziehung setzen (Empathie und Solidarität) und die soziale Wirklichkeit in akzeptierten und vernünftigen Problemlösungen gestalten (Partizipation und politische Rationalität).

Aus den Funktionen der Medien für die öffentliche Verständigung lässt sich ein publizistischer Wertekatalog entwickeln, der einerseits aus den Menschenrechten, andererseits aus den prozeduralen Normen einer pluralen, offenen Gesellschaft abgeleitet werden kann. So gewonnene Werte und Leitvorstellungen beschreiben und legitimieren die allgemeinen Anforderungen an das Rundfunksystem. Diese werden ergänzt durch spezielle Leistungserwartungen, die sich aus spezifisch schweizerischen staats- und kulturpolitischen Interessen ergeben (z.B. Berücksichtigung der Sprachregionen).

THESE 2:

SERVICE PUBLIC

*Die Medienordnung soll klar unterscheiden zwischen allgemeinen Medienleistungen und dem gemeinwohlorientierten Leistungsauftrag der SRG (Service public).*

Bei der Schaffung des heute gültigen RTVG folgten Regierung und Parlament einem Konzept, das den Leistungsauftrag als ein vom gesamten Rundfunksystem zu erfüllendes Postulat versteht. Dieses wurde quasi portioniert

und sowohl auf private Veranstalter als auch auf die SRG verteilt. Entsprechend wurde das Gebührensplitting für die Lokalradios eingeführt. Dieses Modell führte notwendigerweise zu einer hohen Regelungsdichte und zu einer wenig transparenten Systemvermischung, in der die Privaten nicht konsequent privatwirtschaftlich operieren können. Mit Blick auf die aktuelle RTVG-Revision fordert nun auch der Verband Schweizer Regionalfernsehen Gebührenanteile. Und selbst die SRG trägt zur Aufweichung der Systemgrenzen bei, indem sie im Rahmen von geheimgehaltenen Verträgen die privaten Veranstalter von Fensterprogrammen (PresseTV und Alphavision) für deren "Beiträge zur Erfüllung des Konzessionsauftrages" mit Gebührengeldern unterstützt.

Entgegen dieser unübersichtlichen und wenig transparenten Praxis schlagen wir anlässlich der Revision des RTVG eine klare Systemabgrenzung vor. Private Veranstalter können einen Beitrag zur öffentlichen Verständigung leisten, sie werden aber vom Staat durch keine positiven Leistungsvorgaben dazu verpflichtet. Differenzierte gesetzliche Leistungsvorgaben und Gebühren entfallen allein auf die SRG. Damit kann eine notwendige Klärung der Funktion des Service public stattfinden. Dieser meint einen vielfältigen und umfassenden Leistungsauftrag, dessen Erfüllung effektiv kontrollierbar und einklagbar ist. Das Kriterium der Einklagbarkeit von positiven Leistungen ist bei privaten Veranstaltern zwar rein theoretisch ebenfalls gegeben, hat sich aber nach aller Erfahrung als praxisfern erwiesen. Obschon private Veranstalter Leistungen für das Gemeinwohl erbringen können, sind gesetzliche Verpflichtungen zu Service-public-Aufgaben im privatwirtschaftlichen Rundfunk systemwidrig. Sie verleiten manche Veranstalter zu Etikettenschwindel und behindern die freie private Betätigung mehr als nötig.

Mit einem solchermassen begründeten Konzept gewinnt die schweizerische Medienpolitik an struktureller Klarheit. Zudem wird die SRG eindeutiger in die Pflicht genommen und gewinnt auf dem Markt an Profil.

Diese Politik der klaren Entscheide richtet sich nicht gegen die Privaten. Sie haben im Gegenteil sogar mehr Freiraum und können deutlichere Alternativen zum Service-public-Angebot der SRG entwickeln. Dementsprechend muss der bisher vom Bakom befolgte Grundsatz einer flächendeckenden Versorgung mit lokalen und regionalen Rundfunkprogrammen aufgegeben werden. Wo immer es jedoch erwünscht ist, kommerziell schwache Privatveranstalter zu unterstützen, soll dies mit privaten und öffentlichen Mitteln aus den betreffenden Regionen, bzw. zur För-

derung entsprechender Sparten geschehen. Dies hätte bei lokalen Sendern den Vorteil, dass sie von lokaler Warte aus gewürdigt und im Hinblick auf ihren Stellenwert in der regionalen Kommunikations- und Kulturszene beurteilt werden könnten.

Im Hinblick auf die Digitalisierung der Telekommunikation und der bisher im Rundfunk üblichen Verteiltechniken werden neue Typen von Programmen entstehen, die sich als thematische Sparten- und lebensstilorientierte Formatprogramme weiterentwickeln werden. Es wird unmöglich sein, rechtlich zu bestimmen, welche neuen Programmtypen (Familienprogramm, Kinderprogramm, News, Wetterprogramm usw.) notwendig sind und welche bei mangelnden Ressourcen mit Gebühren unterstützt werden sollen. Eine grundsätzliche Privilegierung der lokalen und regionalen Sparten- bzw. Formatprogramme (mit dem Gebührensplitting) gegenüber den zu erwartenden thematischen und lebensstilorientierten Programmen (ohne Gebührenanteile) wird aus Gründen der Rechtsgleichheit nicht haltbar sein.

Der Staat kann sich weitgehend darauf beschränken, im deregulierten bzw. privaten Rundfunk Angebot und Nachfrage spielen zu lassen und mit kartellrechtlichen Massnahmen publizistische Vormachtstellungen zu verhindern. Den Leistungsauftrag und die Gebühren konzentriert der Staat auf den Service public. Entsprechend hat die SRG vor allem Generalistenprogramme auf sprachregional/nationaler Ebene anzubieten, die aus staats- und gesellschaftspolitischen Gründen notwendig sind und eine bestimmte Qualität garantieren.

### THESE 3:

#### DEKLARATION UND DISKUSSION DER LEISTUNGEN

*Gesellschaftliche Leistungen und programmliche Merkmale des Service public sind zu deklarieren und in der öffentlichen Diskussion zu überprüfen.*

Ausgehend von den allgemeinen und den spezifisch schweizerischen Anforderungen an den Rundfunk müssen die Qualitätsmerkmale des Service public so definiert werden, dass deren Einhaltung diskutier- und überprüfbar wird. Von diesen Kriterien gehören nur die fundamentalsten ins Gesetz. Ebenso wichtig wie die Benennung grundlegender Medienqualitäten ist im RTVG deshalb die Schaffung gesetzlicher Grundlagen für die Instrumente und Verfahren der Qualitätskontrolle.

## Akzent: Medienordnungen

Die Offenlegung und Erläuterung der Programmgrundsätze sowie deren öffentliche Diskussion ist auch im Interesse des Service-public-Veranstalters. Je breiter das Programmangebot wird, desto wichtiger ist die Profilierung der SRG-Programme und die Werbung um Akzeptanz für die Idee dieses Rundfunkkonzepts und dessen Finanzierung mit Gebühren. Am überzeugendsten in dieser Richtung dürfte eine offene Diskussion über Programme und deren Prinzipien wirken.

Die Qualität komplexer Medienleistungen ist von Bürgern und Medienkonsumenten schwer zu beurteilen. Eine unabhängige Einrichtung (z.B. ein an eine Hochschule ange-

gliedertes Institut oder eine Institution im Sinn des Vorschlags für eine "Stiftung Mediawatch") soll deshalb durch wissenschaftliche Forschung, Publikationen und Veranstaltungen Transparenz herstellen über Entwicklungen und Veranstalter im Bereich der Medien allgemein und des Rundfunks. Im Unterschied zur Forschung im Auftrag des Bakom, der Veranstalter bzw. der Werbeauftraggeber orientiert diese Einrichtung ihr Erkenntnisinteresse am Publikum und an den allgemeinen gesellschaftlichen Funktionen der Medien. Sie veröffentlicht ihre Ergebnisse und leistet so einen unabhängigen Beitrag zur Qualitätsförderung.

## Roger Blum: Service public als Forderung an (fast) alle

Das "Wislikofen-Paper" macht den Service public abhängig von öffentlichen Geldern. Seine Verfasser argumentieren, die Ausrichtung auf den Werbemarkt und die alleinige Orientierung an Einschaltquoten komme dem Service public immer wieder in die Quere. Daher sei es konsequent zu fordern, wer öffentliche Gebühren erhalte, müsse einen Public service leisten, und wer keinen Public Service erbringe, erhalte auch keine Gebühren. Für die Schweiz heisst das: Die SRG ist allein auf den Service public verpflichtet; sie allein erhält die Einnahmen aus den Gebühren. Konsequenterweise müsste man ihr dann die Werbung verbieten. Die privaten Radio- und Fernsehveranstalter aber, die bisher teilweise vom Gebührensplitting profitierten und jetzt lautstark mehr Geld aus dem Gebührentopf fordern, müssen auf öffentliche Gelder verzichten und sich ihre Einnahmen allein auf dem Werbemarkt beschaffen, dafür keinen Public service leisten.

Diese These ist mir zu puristisch. Sie geht stark von den Angeboten aus und kaum von den Publikumsgewohnheiten. Das Publikum fragt bei den Medien danach, ob sie ihm einen Nutzen bringen und nicht danach, ob sie privat oder öffentlich finanziert sind. Die Gegenthese setzt darum mit dem Service public bei jenen Medien an, die beim Publikum stark verbreitet sind. Zur Normalausstattung einer Familie gehören Radio und Fernsehen und meist auch noch eine Tageszeitung. Abgesehen von Gesprächen in der Familie, am Arbeitsplatz oder unter Freunden sind es just diese Medien, die für die politische, kulturelle und gesellschaftliche Information und Meinungsbildung eine

zentrale Rolle spielen. Während beispielsweise jüngere Menschen wegen der Musik und der Filme oft private Radio- und Fernsehprogramme bevorzugen, bleiben ältere eher den öffentlichen Programmen treu. Beide erreichen somit Zielpublika, die alle Teil der Gemeinschaft sind und die als politische Bürgerinnen und Bürger an Wahlen und Abstimmungen teilnehmen müssen. Da die Medien „Bestandsträger der Demokratie“ sind, wie Ulrich Saxer es treffend formuliert hat, ohne Medien es also gänzlich unmöglich ist, Demokratie überhaupt zu leben, muss sich der Service public auf alle general interest-Medien beziehen, denn Bestandsträger sind in demokratischen Ländern Tageszeitungen, Wochenzeitungen, Nachrichtenmagazine, öffentliche und private Fernsehprogramme und Radioprogramme, vielleicht bald auch das Internet. Lediglich die special interest-Medien, Spezialzeitschriften und Spartenprogramme, brauchen keinen Service public zu leisten. Die anderen aber, wenn sie grosse Teile der Bevölkerung erreichen, müssen auch etwas dafür tun, dass sich diese Menschen als politische Bürger, als soziale Bürgerinnen, als Kulturbürger verstehen. Es wäre daher logisch, dass alle Medien, die spezifische Service public-Leistungen erbringen, dafür auch etwas bekommen. Für die Verteilung könnte eine Stiftung zuständig sein, in deren Topf die Gebühren fließen, aber auch abgeschöpfte Werbegelder.

*Roger Blum ist Professor für Medienwissenschaft an der Universität Bern*

## Jost Wirz: Begriff "Service public" ist unbrauchbar

Meine Beurteilung des Papiers der Kirchen zur Revision des RTVG geht von den folgenden Überzeugungen aus:

- a) Die Medien im allgemeinen und Radio und Fernsehen im besonderen dienen den meisten Medienkonsumenten primär zur Unterhaltung.
- b) Jede Unterhaltungssendung enthält jedoch auch einen gewissen Anteil an Information – und umgekehrt. So ist es schwierig, einen Trennstrich zu ziehen und Sendungen zu kategorisieren.
- c) Noch schwieriger, ja sogar unmöglich ist es, zu bestimmen, welche Programme dem Gemeinwohl dienen und welche nicht. Damit halte ich den Begriff "Service public" in der Medienpolitik für unbrauchbar.

Fazit – und ein Gegenvorschlag: Die Gebühren sind Beiträge für das Produzieren nichtkommerziell ausgerichteter

Programmteile. Umgekehrt führen in der Konzession festgeschriebene Auflagen und Vorgaben automatisch zu Entschädigungen, sprich Gebührenanteilen (Fall SRG). Wenn ein Veranstalter ohne Konzessionsauflagen operiert, aber trotzdem glaubt, subventionswürdige Sendungen oder Programme zu verbreiten, so kann er Gebührenanteile beantragen. Über solche Gesuche befindet ein Fachgremium, das – ähnlich wie im Kulturbereich – entscheidet, wer oder was unterstützungswürdig sein soll.

*Jost Wirz ist Präsident des Verwaltungsrates der Wirz Werbeberatung AG in Zürich und Vorstandsmitglied des Bund Schweizer Werbeagenturen BSW*

## Fredi Hänni: Wir wollen keinen Service Schüblig

Medienschaffende, die sich ihrer gesellschaftlichen Verantwortung bewusst sind und den Shareholder-Value nicht über alles stellen, dürfen in der Tat von sich sagen: "Wir leisten einen öffentlichen Dienst." Indem sie dem Publikum das relevante Geschehen begrifflich zu machen versuchen, indem sie ehrlich und redlich einen Beitrag zur demokratischen Meinungsbildung leisten, ohne laufend an die Verkäuflichkeit zu denken.

Nur: Wieviele Medienschaffende können heutzutage, ohne zu erröten oder zynisch zu werden, solche Aussagen noch unterschreiben? Gibt es denn die Medien noch, die mit der Gesamtheit oder doch wenigstens dem überwiegenden Teil ihres Angebots den hohen Anforderungen an die Gemeinwohlorientierung gerecht werden? Bekennende Polit-Blätter wie WoZ und NZZ, die in ihrer Unbeirrbarkeit beinahe anachronistisch wirken, seien hier einmal ausgenommen.

Die SRG, besonders das SRG-Fernsehen, hat in den letzten Jahren derart viele Elemente aus dem Repertoire der privaten Sauglattismus-Sender aufgenommen und aufgesogen, dass die Frage nach den Unterschieden zwischen den "öffentlichen" und den "privaten" Programmen immer

schwieriger zu beantworten ist. Die SRG ist in der TV-Werbung, auch der Unterbrecher-Werbung, europameisterklassig und hat, ohne wirkliche Not, bei Radio und Fernsehen Schleichwerbung in Form von Sponsoring eingeführt. Und alles geschah im Wissen darum, dass dieser Prozess der Selbstkommerzialisierung nicht rückgängig zu machen ist.

Nun postulieren MedienpolitikerInnen, es sei eine klare Trennlinie "zwischen allgemeinen Medienleistungen und dem gemeinwohlorientierten Leistungsauftrag der SRG (Service public)" zu ziehen (vgl. These 2 des "Wislikofen-Papiers"). Grösste Skepsis gegenüber diesem Unterfangen ist angesagt, dies im wesentlichen aus folgenden zwei Gründen:

Erstens wird "Service public" immer ein Begriff ohne scharfe Ecken und Kanten bleiben. Alle Versuche, daraus einen justiziablen Begriff zu machen, werden zwangsläufig scheitern. Auch den besten GesetzesredaktorInnen werden kaum wesentlich griffigere Formulierungen einfallen, als sie heute bereits in der Bundesverfassung (Art. 55bis) und im RTVG (Art. 3) enthalten sind. Soweit die Forderung nach der Konkretisierung des "Service public"

## Akzent: Medienordnungen

im Zusammenhang mit der anstehenden RTVG-Revision, also im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Rechtsnormen steht, zielt sie deshalb in die falsche Richtung. Zweitens würde sich eine auf staatlichen Zwang hin verordnete Monopolisierung des "Service public"-Begriffs durch die SRG umgehend kontraproduktiv auswirken, und zwar sowohl für die SRG selber wie auch für die übrigen Akteure im Medienwesen. Für die SRG, weil sie definitiv dazu verknurrt wäre, all jene Aufgaben zu übernehmen, die sonst niemand erfüllen mag. Bei den übrigen Veranstaltern, weil diese auch die letzten Hemmungen vor schrankenloser Boulevardisierung fallenlassen würden. Was not tut, sind nicht neue Gesetzesnormen zum "Service public", deren Einhaltung ohnehin kaum kontrollierbar ist. Vielmehr brauchen wir eine anhaltende Diskussion über die Aufgaben der Massenmedien in einer Gesellschaft, in der die Disparitäten immer grösser werden, weil viele MeinungsführerInnen Grundwerte wie Solidarität, Chancengleichheit und sozialen Ausgleich zunehmend in Frage stellen. Insofern ist den Thesen 1 und 3 des "Wislikofen-Papiers" voll zuzustimmen. Hier hat die Medienkritik ihre wichtige Rolle.

Fazit: Das Prinzip, wonach zwischen einem Medienunternehmen und einer Wurstfabrik grundlegende Unterschiede bestehen, muss für alle Trägerinnen und Träger von

Radio- und Fernsehprogrammen hochgehalten werden. Alle Medienschaffenden sind in die Pflicht zu nehmen, und zwar in erster Linie in die berufsethische Pflicht. Der (wirtschaftliche) Zweck darf nicht jedes Mittel heiligen. Denn es darf wieder mal gesagt werden: Medienfreiheit ist mehr, als die Freiheit, mit den Medien möglichst viel Geld zu verdienen.

Das bedeutet nicht, dass die SRG und die Privaten über einen Leisten geschlagen werden sollen. Selbstverständlich haben die kommerziellen Sender grössere Freiheiten. Und selbstverständlich muss die SRG, als Bezügerin der gesetzlich festgelegten Konzessionsgebühren, einen grösseren, vor allem einen qualitativ anders gearteten Beitrag zum "Service public" leisten als die allein auf Werbefinanzierung oder TeilnehmerInnen-Entgelte (Pay-TV usw.) angewiesenen VeranstalterInnen von Radio- und Fernsehprogrammen.

So gesehen, ist das Junktim zwischen "Service public"-Auftrag und Gebührenfinanzierung widersinnig. Jede Radio- und TV-Station hat vor ihrem Publikum und vor der Öffentlichkeit Rechenschaft über ihre Taten und Untaten abzulegen. Diese Diskussion muss weitergehen.

*Dr. Fredi Hänni, Fürsprecher, ist Präsident von ARBUS, der "Vereinigung für kritische Mediennutzung"*

## Armin Walpen: Gegen weitere Verrechtlichung

*Service public* und damit auch die Gemeinwohlorientierung ist die *raison d'être* der SRG. In diesem Punkt stimme ich mit den Vorstellungen der ZOOM-Redaktion überein. Nicht unterschreiben kann ich die Forderung nach sogenannten neuen gesetzlichen Regelungen und Überwachungsinstanzen. Die heutige Mediengesetzgebung und der Konzessionsauftrag der SRG definieren klare Zielvorgaben für die Leistungen der SRG. Weitere normative Vorgaben sind unnötig. Sie würden uns zusätzlich einschränken und die Unabhängigkeit der redaktionellen Arbeit gefährden.

Ad 1: Die SRG muss gesellschaftlich wichtige Beiträge zur Schaffung von Öffentlichkeit leisten. Der *Service public* ist für sie die Grundlage aller Tätigkeiten. Mit der

Devise *Idée suisse* betont die SRG, dass sie auch in Zeiten der Globalisierung eine Institution im Dienste der gesamten Schweiz sein will. Mit einer Vielfalt von Programmangeboten für sämtliche Landesteile leistet sie einen wichtigen Beitrag an die Entwicklung des schweizerischen Selbstverständnisses. Dabei ist die SRG der publizistischen Ethik verpflichtet, welche den Respekt vor der Würde des Menschen und eine professionelle, unabhängige Programmarbeit ins Zentrum stellt.

Ad 2: Eine klare gesetzliche Unterscheidung zwischen allgemeinen und gemeinwohlorientierten Medienleistungen, wie es ZOOM wünscht, ist nicht möglich. Es bleibt letztlich der öffentlichen Auseinandersetzung vorbehalten zu entscheiden, was unter gemeinwohlorientierten

Medienleistungen zu verstehen ist. Ein detaillierter juristisch einklagbarer Leistungsauftrag würde zu einer weiteren Verrechtlichung der Medienarbeit führen. Eine andere Frage ist diejenige der Finanzierung. Die SRG ist dank der Mischfinanzierung durch Gebühren und Werbegelder der Garant für politisch und kommerziell unabhängige Medienleistungen.

Ad 3: Die Arbeit der SRG ist in hohem Masse der kritischen Beobachtung durch die Öffentlichkeit ausgesetzt. Als Unternehmen mit einem öffentlichen Auftrag ist sie der Transparenz und der Professionalität besonders verpflichtet. Es steht selbstverständlich allen frei zu überprüfen, ob die SRG in ihrem Sinne den Leistungsauftrag

erfüllt. Als Generaldirektor trage ich gegenüber dem Bundesrat die Verantwortung, dass die Auflagen in der Konzession erfüllt werden. Das Publikum hat bereits über die Ombudsstellen, die Unabhängige Beschwerdeinstanz für Radio- und Fernsehen und die üblichen Gerichte die Möglichkeit, ihre Ansprüche einzuklagen. Weitere politisch institutionalisierte Aufsichtsgremien sind nicht notwendig. Die SRG leidet nicht an einem Zuwenig, sondern an einem Zuviel an Kontrollen. Wenn es uns an etwas nicht fehlt, so an Kommissionen, Arbeitsgruppen, Gremien, Organen.

*Armin Walpen, Generaldirektor der SRG*