

Die Gewährleistung des Gänsegeschnatters

Autor(en): **Leuenberger, Moritz**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(2000)**

Heft 2

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790813>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Die Gewährleistung des Gänsegeschnatters

1 Unterschiede in der Regulierung zwischen Rundfunk und Presse

Die letzte grosse Medienaufregung betraf die Schliessung des Schweizerfensters von RTL/Pro7 und die Streichung des Nachrichtenblockes bei TV3, zweier Privatfernseher also. Die NZZ titelte «Das grosse Geschnatter». Dagegen erinnerten die Reaktionen auf die angekündigten Umwälzungen der Presselandschaft des Berner Oberlandes schon eher an einen Schwanengesang.

Medienpolitik ist in der Schweiz primär Radio- und Fernsehpolitik. Das Recht behandelt den Rundfunk anders als die Presse. Radio- und Fernsehprogramme bedürfen einer Konzession, sie unterliegen Programmbestimmungen und restriktiven Vorschriften, etwa in bezug auf Werbung und Sponsoring.

Die Presse hat dagegen – unter Vorbehalt des allgemeinen Rechts – weitgehend ein freies Tätigkeitsfeld. Staatliche Aktivität beschränkt sich gerade etwa auf die Gewährung von vergünstigten Posttaxen.

Wo liegen die Gründe für diese Unterschiede?

1.1 Verfassung

Zücken wir zunächst die Verfassung: Während dem Bund im Rundfunkbereich eine ausdrückliche Kompetenz zur Gesetzgebung zusteht, fehlt entsprechendes bei der Presse. Es gab zwar in der Vergangenheit verschiedene zaghafte Versuche, etwa solche zur Presseförderung. Doch sie blieben regelmässig im Projektstadium stehen und stiessen auf wenig Akzeptanz. Erst kürzlich wurde ein Medienartikel, der Bundeskompetenzen im Pressewesen vorsah, in der Vernehmlassung sehr zurückhaltend beurteilt. Dies, obwohl er nicht vom Bundesrat sondern von einer Parlamentskommission stammte...

«Die Pressefreiheit ist gewährleistet», hiess es in der Verfassung von 1874. Heute ist von der Medienfreiheit die Rede. Die Presse wird in deren Rahmen geschützt. Viel umfassender sind demgegenüber Radio und Fernsehen geregelt: Die heutige Verfassung formuliert einen Leistungsauftrag und erwartet vom Rundfunk, dass er zur Bildung und zur kulturellen Entfaltung sowie zur freien Meinungsbildung beiträgt. Radio und Fernsehen haben ferner die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone zu berücksichtigen. Haben Staat und Gesellschaft an die Presse keine Erwartungen? Liegt die mediale Verantwortung für den politischen Diskurs und kulturelle Prozesse ausschliesslich bei Radio und Fernsehen? Kann dies den unterschiedlichen Verfassungsregeln entnommen werden?

Die Gründe der unterschiedlichen Regelung liegen weniger in der gesellschaftlichen Funktion von Presse einerseits und

Rundfunk andererseits, sondern sie müssen zunächst in den verschiedenen historischen Ausgangslagen für die Entwicklung der beiden Medien gesucht werden:

1.2 Entstehungsgeschichte

«Die Pressefreiheit ist eine natürliche Folge des Rechts, das jeder hat, Unterricht zu erhalten», lautete die erste schweizerische Gewährleistung dieses Rechts in der helvetischen Verfassung von 1798. Es ging also nicht um den Schutz eines bestimmten Wirtschaftszweiges um seiner selbst willen, also nicht um die Handels- und Gewerbefreiheit. *Der Presse* sollte der notwendige Freiraum gewährt werden, damit sie ihre aufklärerische Funktion im Interesse der Öffentlichkeit wahrnehmen konnte.

Die freie Presse ist entstanden im Kampf der sich emanzipierenden bürgerlichen Gesellschaft gegen den absolutistischen Staat. Aus der Sicht dieser Gesellschaft sind die Grundrechte in erster Linie Garantien zur Erhaltung einer Differenz, nämlich der Trennung von Staat und Gesellschaft. Die Presse ist Medium für eine autonome bürgerliche Öffentlichkeit und sie ist zugleich wirksames Mittel im Kampf gegen das ancien régime.

Der Rundfunk dagegen war von Beginn weg eng verschränkt mit dem Staat und zwar wegen der Technik: Die Entwicklung von Telegraphie und Funk diente primär militärischen Zielen und die dazu eingesetzten Frequenzen waren Gegenstand staatlicher Regalrechte.

1.3 Frequenzknappheit

Die traditionelle Rundfunkordnung knüpft an die Endlichkeit der Frequenzen und an die Notwendigkeit, sie zu ordnen: Mit seiner Aussage «With everybody on the air, nobody could be heard» hat der amerikanische Supreme Court die Problematik schon 1943 auf den Punkt gebracht.

Schon früh ist auch erkannt worden, dass derjenige, der über eine Frequenz und damit über ein qualifiziertes Sprachrohr mit grosser Massenwirkung in der Öffentlichkeit verfügt, privilegiert ist. Dies war denn auch Anlass, Rundfunkveranstalter auf das öffentliche Interesse zu verpflichten. Mit der Frequenzvergabe waren Leistungsaufträge verbunden und die Veranstalter wurden angehalten, wahrheitsgetreu, objektiv, sachgerecht oder wie auch immer entsprechende Formulierungen lauteten, zu berichten.

Die Frequenzknappheit ist zwar heute entschärft. So können wir über Satellit und Kabel eine Vielzahl von Programmen empfangen. Sofern Veranstalter aber auch künftig auf terrestrische Verbreitung angewiesen sein werden – etwa zur Sicherstellung mobilen Radioempfangs –, bleibt die Frequenzknappheit bestehen. Daran wird auch die Digitali-

sierung nichts ändern, zumal Rundfunk und mobile Telekommunikationsdienste um die Frequenzen konkurrieren, sobald Konvergenz möglich ist.

Aber die Frequenzknappheit, auch wenn sie weiterhin eine Rolle spielt und staatliche Ordnung punktuell notwendig machen wird, reicht nicht aus, um den besonderen regulatorischen Rahmen für den Rundfunk zu rechtfertigen.

1.4 Gesellschaftliche Bedeutung des Rundfunks

1.4.1 Rechtsprechung

Das besondere Regime für den Rundfunk legitimiert sich auch durch dessen besondere Wirkungen. Schon früh hat beispielsweise das *Bundesgericht* festgestellt:

«Die Einflussmöglichkeiten des Fernsehens sind (...) weit grösser als jene einer Zeitung. (...). Das Fernsehen ist zu einem hervorragenden Mittel sozialer Kommunikation geworden; insbesondere die politische Sendung wirkt in hohem Masse meinungsbildend und ist geeignet, Wahlen und Abstimmungen erheblich zu beeinflussen.» (BGE 98 Ia 73)

Auch der *Europäische Gerichtshof für Menschenrechte* in Strassburg unterstreicht, dass die audiovisuellen Medien die Möglichkeit haben, über Bilder und Töne Bedeutungen zu vermitteln, welche die Printmedien nicht mitzuteilen vermögen. (Jersild c. Dänemark, Serie A, Nr. 298, Ziff. 31)

Sogar das *höchste amerikanische Gericht*, das die Meinungsfreiheit als Abwehrrecht gegen den Staat besonders hochhält, erkennt in der sogenannten «invasive nature» des Fernsehens Gründe für staatliche Interventionen, die bei der Presse nicht akzeptiert würden. Gemeint ist, dass das Publikum beim Rundfunk unerwartet mit bestimmten Inhalten konfrontiert wird, ohne dass es diese bewusst sucht. Ein Beitrag in der Tagesschau kann nicht überblättert werden wie ein Zeitungsartikel.

Am weitesten geht wohl das *deutsche Bundesverfassungsgericht*, welches sich in einer Reihe von sogenannten Rundfunkurteilen mit den Wirkungen dieses Mediums und den Folgen für die Regulierung befasst hat. Dies ist historisch verständlich, wurden doch im Dritten Reich das Radio und in Ansätzen auch das Fernsehen erstmals systematisch für Propagandazwecke missbraucht. Für das Gericht ist der Rundfunk «Medium und Faktor» der politischen Willensbildung. Daraus wird abgeleitet, der Rundfunk sei «Sache der Allgemeinheit» und der Gesetzgeber sei zur Regelung des Rundfunks nicht nur ermächtigt, sondern verpflichtet. Der grundrechtliche Schutz des Rundfunks wird denn auch folgerichtig als «dienende Freiheit» verstanden.

1.4.2 Wirkung des Rundfunks auf die direkte Demokratie

Gerade die direkte Demokratie ist auf eine kommunikative Infrastruktur angewiesen, die nicht ausschliesslich wirtschaftlichen Gesetzmässigkeiten folgt. Auch Minderheiten oder wenig attraktiven Meinungen, ja sogar störenden oder zuweilen schockierenden Stellungnahmen muss der Zugang

zu den massenwirksamen Kanälen elektronischer Medien offenstehen. Die Demokratie lebt von der Dynamik des Diskurses und diese wird oft gerade durch nicht/noch nicht mehrheitsfähige Ansichten am Leben erhalten.

Ohne Zweifel gilt dies alles auch für die Printmedien. Wir sehen aber, dass sich ein wesentlicher Teil der Presse der politischen Meinungsbildung annimmt, obwohl sie im Markt bestehen muss und wohl gerade deswegen wirtschaftliche Überlebenschancen hat. Das wird auch durch die neu lancierten Gratisblätter bestätigt, obwohl diese sich auf Agenturmeldungen konzentrieren und die redaktionelle Arbeit minimieren, oder wo, wie bei Metropol, im Impressum der Chefredaktor erst nach dem Geschäftsführer, dem Anzeigeleiter und dem Vertriebschef aufgeführt wird.

Anders im Fernsehen:

Jüngste Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass dieses anderen Entwicklungslinien folgt. Wirtschaftlicher Druck führt offenbar dazu, dass vorab Informationsmagazine aufgegeben werden und sich das Programm mehr und mehr auf unterhaltende Elemente konzentriert, um Aufmerksamkeit und damit Einschaltquoten zu sichern.

1.4.3 Das Fernsehen als Sozialisationsinstanz oder «Mutter Fernsehen»

Auch die Unterhaltung bleibt aber nicht ohne Wirkung auf Demokratie und Gesellschaft. Das Fernsehen scheint durch seine Nutzungsbedingungen gerade bei Kindern und Jugendlichen eine grosse Faszination hervorzurufen.

Lassen Sie mich dies mit zwei Zahlen belegen:

- Ein amerikanischer Jugendlicher verbringt im Zeitraum zwischen seinem dritten und dem sechzehnten Lebensjahr mehr Zeit vor dem Fernseher als in der Schule.
- In einer kürzlich publizierten Studie hat die Mehrheit der befragten Zwölfjährigen angegeben, mehr Zeit vor dem Fernseher zu verbringen als mit ihren Eltern.

Ähnliche Zahlen lassen sich für die Printmedien nicht nachweisen. Rundfunk ist heute in erster Linie ein Unterhaltungsmedium und als solches für die Sozialisation vermutlich noch wichtiger als in seiner Funktion als Medium politischer Information. Das Fernsehen beeinflusst uns, bestimmt die Traktandenliste unserer Diskussionen, prägt unsere Einstellung zur Welt und dies grenz- und kontinentsüberschreitend. Das Fernsehen hat sich als eigentliche Sozialisationsinstanz etabliert und tritt neben das Elternhaus und die Schule, ja hat in seiner Bedeutung beide vielleicht bereits überflügelt. Dass der Staat aber das Bildungswesen und damit auch die soziale Prägung der Minderjährigen einfach dem Markt überliesse, wird von niemandem propagiert und steht nicht einmal in einem Weissbuch. Entsprechend ist es nur folgerichtig, dass die grosse Sozialinstanz, Mutter Fernsehen, nicht ihrer eigenen, marktabhängigen Dynamik überlassen werden darf.

Vor diesem Hintergrund sind der Verfassungsauftrag an Radio und Fernsehen und die unterschiedliche Rechtsord-

nung für Presse und Rundfunk aktueller denn je. Allerdings stehen die beiden Medien schon heute nicht mehr als homogene Blöcke nebeneinander, sondern sie werden durch neue Medien ergänzt und verändern sich in ihrer Erscheinungsform. Wohin sich die Mediennutzung künftig entwickeln wird, ist Gegenstand widersprüchlicher Prognosen und weitgehend ungewiss.

2 Strategie für ein neues RTVG

2.1 Allgemeines

Vor diesem Hintergrund hat der Bundesrat zu Beginn des Jahres eine medienpolitische Diskussion geführt und sich über die Grundausrichtung eines neuen Radio- und Fernsehgesetzes unterhalten.

Ein neues Gesetz hat zunächst den Entwicklungen der letzten zehn Jahre Rechnung zu tragen. Das heute geltende Recht geht noch davon aus, alle Radio- und Fernsehprogramme durch Rahmenvorschriften mit Leitplanken versehen zu können. Die Wirklichkeit ist aber eine andere. Dafür verantwortlich ist in erster Linie die Internationalisierung im Fernsehbereich, die mit neuen technischen Verbreitungsmöglichkeiten einhergeht. Satelliten und Kabel führen dazu, dass nur noch wenige unserer Programme nach schweizerischem Recht konzessioniert sind.

Vorgeschlagen wird daher ein Paradigmenwechsel: Wir wollen weg von einer Regelung, welche den Rundfunk flächendeckend gestalten will und alle Veranstalter zu Leistungen im Sinne der Verfassungsziele verpflichtet. An ihre Stelle soll ein duales System treten, das einen starken Service public vorsieht, der durch gezielte Aufträge und entsprechende Abgeltung realisiert wird. Daneben soll die Rundfunksteuerung – unter Vorbehalt des internationalen Rechts – weitgehend dem Markt überlassen werden.

2.2 Service public

Welche Leistungen sind im Rahmen des Service public zu erbringen?

Die Verfassung will vielfältige Beiträge zur Bildung, zur Kultur und zur freien Meinungsbildung. Dabei sollen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone berücksichtigt werden. Neben die inhaltliche Verpflichtung tritt die Forderung, dass alle Sprachregionen und Landesteile technisch hinreichend mit Rundfunkangeboten versorgt werden.

2.2.1 Wer erbringt den Service public?

Zu diesem Service public tragen heute viele Akteure sowohl auf nationaler wie auch auf regionaler oder lokaler Ebene bei. Der Bundesrat anerkennt die Leistungen der verschiedenen Medien für die kulturelle Entwicklung und den politischen Diskurs. Er begrüsst auch die Beiträge, welche gerade lokale Veranstalter für die Kommunikation und die Willensbildung auf kantonaler oder Gemeindeebene erbringen und dort zur Meinungsbildung beitragen.

2.2.2 Wie ist der Service public künftig zu organisieren?

2.2.2.1 Allgemeines

Eine der zentralen Fragen, die das neue Gesetz beantworten muss, betrifft die Organisation des Service public. Zu regeln ist insbesondere, *wer* durch besondere Aufträge verpflichtet werden soll und *an wen* die für die Finanzierung des Service public bestimmten Ressourcen auszurichten sind.

2.2.2.2 Schweizerische Besonderheiten

Bevor ich auf die Vorstellungen des Bundesrates eingehe, möchte ich auf zwei schweizerische Besonderheiten hinweisen, welche unsere Gestaltungsmöglichkeiten bestimmen:

- *Kleine Schweizer Märkte:* Die Schweiz verfügt über ausgesprochen kleine Rundfunkmärkte, weil sie in Sprachregionen aufgeteilt ist. Dies gilt sowohl im Verhältnis zum Ausland wie auch in bezug auf das wirtschaftliche Potential, das für die Produktion von Fernsehprogrammen nötig ist. Im Vergleich zu den europäischen Märkten handelt es sich bei den Fernsehprogrammen in unseren Sprachregionen eigentlich immer um Regionalfernsehen.

Darüber hinaus sind die einzelnen Sprachregionen sehr unterschiedlich gross. Während die Wirtschaftskraft der deutschsprachigen Schweiz eine marktwirtschaftliche Finanzierung von Service-public-Angeboten allenfalls noch zuliesse, scheint dies in der Romandie und vor allem im Tessin nahezu ausgeschlossen. Das Tessin weist beispielsweise ein zahlenmässig kleineres Publikum auf, als dies bei mehreren deutschsprachigen Veranstaltern von Regionalfernsehprogrammen der Fall ist. Bereits heute kann die Versorgung aller Sprachregionen mit SRG-Programmen nur mit einem SRG-internen Finanzausgleich sichergestellt werden.

- *Starke Auslandsexposition:* Charakteristikum der schweizerischen Rundfunklandschaft ist die starke Auslandsorientierung des Publikums: Jede Sprachregion grenzt an einen gleichsprachigen Nachbarn mit einem mehrfach grösseren wirtschaftlichen Potential und einer Vielzahl an Rundfunkangeboten.

In keinem europäischen Staat weist die Gesamtheit der eigenen Programme derart geringe Marktanteile auf, wie in der Schweiz. Dies kann durchaus bereichernd sein: Wir kommen in den Genuss von Angeboten, wie wir sie in dieser Vielzahl selbst nie finanzieren könnten. Darin liegt aber auch eine medienpolitische Herausforderung. Die Identität eines Kleinstaates mit seiner kulturellen und sprachlichen Vielfalt kann sich in der Vielzahl der europäischen Stimmen nur dann Gehör verschaffen, wenn er selbst die Kraft findet, den Angeboten aus den grossen europäischen Sprachräumen eigenständige und konkurrenzfähige Programme zur Seite zu stellen.

2.2.2.3 Konsequenz: Konzentration der Kräfte

Die Kleinheit der Märkte schränkt die Gestaltungsmöglich-

keiten in doppelter Hinsicht ein: Da ist zunächst das kleine Werbepotential, das für die Finanzierung privatwirtschaftlichen Rundfunks zur Verfügung steht. Darüber hinaus wirkt sich die geringe Zahl an Haushalten auch auf die Höhe des Gebührenertrags aus, der für eine gezielte Unterstützung von Service-public-Leistungen eingesetzt werden kann.

Wollen wir auch in der Schweiz Radio- und insbesondere Fernsehangebote, die sich mit den professionell aufgemachten ausländischen Programmen messen können, müssen wir unsere Kräfte konzentrieren. Zersplittern wir aber die wenigen Ressourcen auf eine Vielzahl von Anbietern, kann der Service public internationale Standards nicht mehr erreichen. Er wird an Publikumsresonanz verlieren und in wirkungsloser Marginalisierung enden.

2.2.2.4 Die tragende Rolle der SRG

Diese Überlegungen haben den Bundesrat dazu veranlasst, den Service-public-Auftrag künftig ausschliesslich der SRG zu übertragen und ihr auch den überwiegenden Ertrag der Empfangsgebühren zukommen zu lassen. Zur Klarstellung: Der Bundesrat verneint nicht, dass auch andere Veranstalter ohne besondere Verpflichtung wichtige Beiträge zur kulturellen Entfaltung oder zur freien Meinungsbildung leisten. Es geht hier einzig darum, einen gezielten Auftrag zu formulieren und die Ressourcen entsprechend konzentriert einzusetzen.

Wir haben auch andere Service-public-Modelle geprüft. Diskutiert wurden etwa die Möglichkeiten, verschiedene Service-public-Teilaufträge auszuschreiben oder einzelne Service-public-Sendungen aller Veranstalter mit öffentlichen Geldern abzugelten. All diese Varianten sind aber mit dem Nachteil behaftet, dass die knappen Ressourcen zersplittert werden und die Wirkungen dadurch verflachen.

2.3 Private Veranstalter

Wo stehen in diesem System die privaten Veranstalter? Wenn auch nach Meinung des Bundesrates der Markt allein den verfassungsrechtlich geforderten Service public nicht zu erbringen vermag, wird doch anerkannt, dass eine Vielzahl privater Anbieter die schweizerische Medienlandschaft auch positiv beeinflussen könnte.

2.3.1 Gebührensplitting?

Der Ausdruck Gebührensplitting suggeriert, die SRG müsse einfach etwas von ihren Pfründen den privaten Veranstaltern abgeben und könne ihren Leistungsauftrag dennoch weiter erfüllen. Der Bundesrat gestaltet jedoch die Gebührenerhöhung für die SRG stets in Relation zu den Auflagen. Gebührensplitting hiesse daher nichts anderes als Gebührenerhöhung zugunsten der privaten Veranstalter. Wir wollen dies – ausser für wenige Ausnahmen – nicht und schlagen zugunsten der privaten Konkurrenz andere Entlastungen vor. In Frage kommt in erster Linie eine Lockerung der heutigen Verpflichtungen und restriktiven Vorschriften:

- Die Konzessionsvoraussetzungen sollen erleichtert und die entsprechenden Verfahren vereinfacht werden. Dies gilt namentlich dort, wo nicht knappe Frequenzen verteilt werden müssen. In diesem Rahmen soll es künftig auch nicht mehr Aufgabe der Konzessionsbehörde sein zu überprüfen, ob ein bestimmtes Projekt wirtschaftlich überlebensfähig ist. Statt einer klassischen Konzession wollen wir uns eher einer Polizeibewilligung nähern.
- Bisherige Leistungsaufträge sollen zurückgenommen und Programmbestimmungen auf elementare Sorgfaltspflichten und grundlegende ethische Gebote wie etwa die Achtung der Menschenwürde reduziert werden.
- Mehr wirtschaftlichen Entfaltungsspielraum sollen insbesondere weniger restriktive Werbevorschriften öffnen. So sollen etwa die Vorschriften bezüglich Unterbrecherwerbung an die europäischen Standards angepasst werden.

2.3.2 Werbeverbot für die SRG?

Anlass zu Diskussionen wird die oft erhobene Forderung geben, im Rahmen einer asymmetrischen Regulierung die kommerziellen Möglichkeiten der SRG zugunsten der Privaten einzuschränken. Für SRG-Radioprogramme besteht schon heute ein Werbeverbot. Daran wird sich wohl nichts ändern. Eine analoge Lösung für den Fernsehbereich ist aus verschiedenen Gründen aber wenig zweckmässig:

- Die Werbegelder würden von der SRG in erster Linie an diejenigen Veranstalter fließen, die nach der SRG die höchsten Publikumsmarktanteile aufweisen. Profitieren würden vor diesem Hintergrund nicht primär die Schweizer Veranstalter, sondern die Werbefenster der ausländischen Konkurrenten.
- Ein Verbot der Fernsehwerbung würde bei der SRG empfindliche Ertragsausfälle verursachen, die entweder durch Einsparungen aufgefangen oder durch eine Gebührenerhöhung kompensiert werden müssten.
- Die Fernsehwerbung der SRG stellt mit ihren hohen Marktanteilen heute für die schweizerische Wirtschaft eine geeignete Plattform dar, um breite Bevölkerungsschichten anzusprechen. Ein Werbeverbot könnte aus dieser Sicht negative Effekte nach sich ziehen.

Anstelle eines generellen Werbeverbots kommen andere Varianten in Frage, die kommerziellen Möglichkeiten der SRG zu beschränken und dadurch privaten Anbietern mehr wirtschaftlichen Spielraum zu öffnen. Zur Diskussion stehen namentlich Massnahmen, die auch unter dem Gesichtswinkel des Service public sinnvoll sind und einer zu starken Kommerzialisierung der SRG-Programme begegnen. Gedacht wird etwa an eine restriktive Regelung der Unterbrecherwerbung oder an die Beschränkung des Sponsorings.

2.4 Stellung und Funktion der SRG

Der Service-public-Auftrag und die Gebührenfinanzierung rufen nach besonderen gesetzlichen Regelungen für die SRG.

Zunächst möchte ich kurz auf ihre Stellung im Wettbewerb mit privaten Veranstaltern eingehen und in einem zweiten Schritt die Frage beleuchten, was von der SRG inhaltlich zu erwarten ist und wie diese Erwartungen auch durchgesetzt werden können.

2.4.1 Stellung der SRG im Wettbewerb

Die Angebote der SRG sind in den letzten Jahren stark ausgebaut worden. Beschränkte sich das Angebot früher auf die Programme Beromünster, Sottens und Monte Ceneri, bietet die SRG heute eine Vielzahl von Radioprogrammen und für jede Sprachregion zwei Fernsehprogramme an.

Wieviele Programme sind nötig, um den Service public erfüllen zu können? Soll die SRG auch Spartenangebote verbreiten dürfen oder muss sie sich auf Vollprogramme beschränken? Meine ideale, vielleicht romantizistische Vorstellung ist ein einziges Vollprogramm mit Binnenpluralismus, ein Programm also, welches alle Minderheiten- und Service-public-Ansprüche erfüllt. Doch schon heute sprechen DRS 1, 2 und 3 verschiedene Hörschaften an, verbinden sie jedoch teilweise durch gemeinsame Nachrichten.

Die politische und kulturelle Diskussion im Lande soll nicht atomisiert, nicht auf ein Spartendenken reduziert werden. Vor allem aus diesem Grund hat der Bundesrat das Projekt Car TV abgelehnt. Deswegen kann es meines Erachtens nicht angehen, dass der SRG derart viele Programme bewilligt würden, dass schliesslich ein aussenpluralistisches Modell entstehen würde. Das hätte auch zum Effekt, dass den Privaten das Spartenwasser abgegraben würde.

Der SRG soll also nicht ein Freipass für den Ausbau ihres Programmangebotes ausgestellt werden.

Welche Programme aber bewilligt werden sollen und welche nicht, kann kaum abstrakt im Gesetz geregelt und soll deshalb der Konzessionsbehörde übertragen werden.

Die Konzessionsbehörde wird im konkreten Fall die Grenzen setzen. Insbesondere wird abzuwägen sein zwischen den Bedürfnissen eines wirksamen Service public auf der einen Seite und den Anliegen der kommerziellen Anbieter andererseits, über einen hinreichenden wirtschaftlichen Spielraum für eigene Angebote zu verfügen.

2.4.2 Der Leistungsauftrag

Welche Leistungen sind von der SRG zu erwarten? Grundlegend sind zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben. Dazu gehören insbesondere Beiträge zur politischen Meinungsbildung und zur kulturellen Entfaltung. Ein Service-public-Programm soll ferner Raum bieten für gesellschaftlich erwünschte Angebote, die sich an Minderheiten richten und aus kommerzieller Sicht wenig attraktiv sind.

Eine Beschränkung der SRG-Programme auf Information, Bildung und Kultur ist aber wenig sinnvoll. Dagegen sprechen namentlich zwei Gründe:

- Es widerspräche dem Gedanken des Binnenpluralismus, wenn nur gerade Minderheiten-, Kultur- und Politik-

sendungen unter den Service public fallen würden. Gelingt es der SRG nicht mehr, durch attraktive Angebote ihre Verankerung in der Bevölkerung zu wahren und eine hohe Publikumsbindung zu erzeugen, würden auch ihre Kultur-, Bildungs- und Informationssendungen die nötige Publikumsresonanz verfehlen.

- Eine heute immer wichtiger werdende Aufgabe des Service-public-Veranstalters sehe ich auch gerade darin, gesellschaftliche Prozesse zu unterstützen, welche die nötige Sensibilisierung für eine kritische Mediennutzung fördern. Einem Service-public-Veranstalter kommt die Aufgabe zu, in allen Programmbereichen Qualitätsstandards zu setzen. Die SRG hat ethisch verantwortliche Sendeformen zu propagieren. Sie hat ferner im Rahmen der Medienkritik ethisch problematische Programme, die etwa Menschen zum blossen voyeuristischen Objekt oder zu Teilnehmerinnen an fragwürdigen Experimenten erniedrigen, kritisch zu thematisieren.

Jede Unterhaltungssendung, ob «Quer» oder «Lüthi und Blanc», ja auch die Kommentierung eines Fussballmatches ist service-public-relevant. Ob in einem Ländermatch die Stimmung gegen den Gegner aufgeheizt wird oder ob Fairness gesucht wird, ob Equipen aus der Romandie und der Deutschschweiz in den verschiedenen Sprachregionen wirklich je vorurteilslos kommentiert werden, hat mit unserem Staatsverständnis direkt etwas zu tun. Wenn in der Unterhaltungssendung «Quer» auch Kranke ihre Schwierigkeiten in der Gesellschaft schildern und damit Verständnis wecken können, ist das auch ein Beitrag zum Service public, wie wir ihn verstehen. Das kann aber rasch ins Voyeuristische und Unseriöse kippen, wenn sich beispielsweise Testpersonen einschliessen lassen, ein fragwürdiges Experiment ohne aussagekräftige Ergebnisse, weil die Einschliessung nämlich freiwillig erfolgt.

Das sind nun allerdings gefährliche Aeusserungen von Seiten des «Medienministers», gefährlich deswegen, weil auch schon die blosser Meinung eines Bundesrates zu Sendungen oft als zensorische Einmischung empfunden wird, wie etwa meine Meinung zur Crossairberichterstattung der SRG. Aber wer soll denn die Erwartungen an die SRG formulieren und wie sollen sie durchgesetzt werden?

2.4.3 Wer kontrolliert den Leistungsauftrag?

Im Gegensatz zu den Bereichen von Post, Bahn, Telekommunikation und Stromversorgung lassen sich im Medienbereich quantifizierbare Leistungsaufträge und Qualitätsstandards nur schwer festlegen. Dies hängt zunächst mit der Staatsunabhängigkeit des Rundfunks zusammen, die detaillierten Vorschriften im Programmbereich Grenzen setzt. Darüber hinaus eignen sich Gegenstand und Ziele des Rundfunks schlecht für eine rechtliche Operationalisierung. Gerade Begriffe wie Kultur oder die Forderung, zur Willensbildung beizutragen, sind dynamisch und entziehen sich einer abschliessenden Konkretisierung. Ein deutscher Medienwis-

senschafter brachte es auf den Punkt: Qualität im Journalismus definieren zu wollen, gleicht dem Versuch, einen Pudding an die Wand zu nageln.

2.4.3.1 SRG-Beirat

Der Bundesrat stellt deshalb einen unabhängigen SRG-Beirat zur Diskussion, welcher der SRG als kritischer Diskurspartner gegenüber treten soll.

Im Gegensatz zur Unabhängigen Beschwerdeinstanz für Radio und Fernsehen, die als Aufsichtsinstanz heute einzelne Sendungen überprüft, soll der Beirat vor allem das Programm als Ganzes im Blick haben. Er soll in der Öffentlichkeit die gesellschaftlichen Anforderungen an einen Service public thematisieren und überprüfen, ob die SRG mit ihren Programmen insgesamt diesen Anforderungen genügt. Der Beirat ist aus Respekt vor der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit und Autonomie der SRG nicht als klassische Aufsichtsbehörde mit Weisungskompetenz ausgestaltet, sondern ist eher als diskursive Qualitätssicherung zu verstehen.

2.4.3.2 Pflicht zur medienethischen Diskussion

Es hat mir weh getan, als in Interviews nach den rechtlichen Kompetenzen des Medienrates gebohrt wurde, um dann triumphierend festzustellen: «Keine? Dann nützt er nichts!» Eine Gesellschaft wird nicht nur durch rechtliche Normen, Verbote und Gebote, zusammengehalten. Sie braucht in er-

ster Linie metagesetzliche Bindungen, die auf gemeinsamen Werken beruhen, die stets von Neuem bestätigt und allenfalls modifiziert werden müssen. Ist sie dazu nicht mehr in der Lage, kann sie sich aufgeben. Vor diesem Hintergrund kann es der SRG nicht gleichgültig sein, in welche Richtung sich der Diskurs mit dem SRG-Beirat in der Öffentlichkeit entwickeln wird. Sie wird den Dialog aufnehmen müssen und berechtigten Einwänden in ihrer Programmgestaltung Rechnung tragen. Und sie soll ungerechtfertigter Kritik öffentlich mit stichhaltigen Argumenten begegnen.

3 Schluss

Bei aller Diskussion um Rundfunkregulierung, Leistungsaufträge und Beiräte darf nie vergessen werden, dass eine Medienordnung in einem demokratischen Staat immer eine freiheitliche sein muss, sollen die Medien ihre Wächter- und Kontrollfunktion erfüllen können. Ich möchte in Anlehnung an einen deutschen Philosophen die Medien mit den kapitolinischen Gänsen vergleichen, die durch ihr rechtzeitiges Geschnatter zu nächtllicher Stunde die römische res publica vor dem Angriff der Gallier gerettet haben. Das kapitolinische Geflügel hatte von da an auch das Recht, Fehlalarme auszulösen, ohne gleich geschlachtet zu werden. Aus demokratischer Sicht ist das gut so: Lieber ein paar Mal zu oft schnattern als einmal zu wenig. Und da die Politik ja eifrig mitschnatter, können wir beruhigt feststellen: «Das Geschnatter der Gänse ist gewährleistet!»