

14

25. Oktober 2000

# medien heft

---

## Schweizer Medienordnung am Wendepunkt

### Editorial

Urs Meier

Das geltende Radio- und Fernsehgesetz stammt aus dem Geist der achtziger Jahre und spiegelt die damaligen Erfahrungen mit der versuchsweisen Einführung von privaten Lokalradios und mit einigen gescheiterten kommerziellen Fernsehprojekten. Dieses RTVG von 1991 ist durch die Entwicklung überholt. Heute kennt man die Medienzukunft zwar ebenso wenig wie vor einem Jahrzehnt, aber man hat für die staatliche Steuerungsaufgabe doch einiges gelernt: Erstens soll nicht versucht werden, den ganzen Rundfunkmarkt von Staates wegen zu gestalten, und zweitens sind im Gesetz besser die Aushandlungsprozesse als deren Ergebnisse festzulegen. Medien spiegeln Alltag und Kultur. Ein Radio- und Fernsehgesetz sollte nicht festschreiben, wie sich die Gesellschaft mit sich selbst verständigt. In bewegten Zeiten haben nur flexible Systeme Bestand. Unser Dossier beleuchtet die Ausgangslage und die Aufgaben der RTVG-Revision. Eine Wende ist fällig. Das Gesetz von 1991 versucht mit vielen Einzelmassnahmen Gefahren einzudämmen und zahlreichen Interessen gerecht zu werden. Die revidierte Fassung von 2004 wird eher möglichst einfache Spielregeln schaffen. Prozedurale Regelungen setzen glasklare Grundentscheide und Rahmenordnungen voraus. Derartige Modelle sind in der Kompromissdemokratie nicht leicht durchzusetzen. Die Politik steht vor einer grossen Herausforderung. Man darf gespannt sein.

---

#### Impressum

Medienheft (vormals ZOOM Kommunikation und Medien – ZOOM K&M), ISSN 1424-4594, Herausgeber: Katholischer Mediendienst und Reformierte Medien

Redaktion: Judith Arnold, Matthias Loretan, Urs Meier, Bederstrasse 76, Postfach 147, 8027 Zürich, Telefon +41 (0)1 204 17 70, Fax 280 28 50, E-Mail [redaktion@medienheft.ch](mailto:redaktion@medienheft.ch), Internet [www.medienheft.ch](http://www.medienheft.ch)

Kostenloser Bezug via Internet oder Mailinglist. Bezug der gedruckten Medienheft-Dossiers (ca. drei Ausgaben pro Jahr) im Jahresabonnement inkl. MwSt. und Versand SFr. 30.– (Ausland SFr. 35.–), Bezug der gedruckten aktuellen Medienheft-Rubriken (Kritik, Politik, Literatur – ca. zwei Ausgaben pro Monat) als Beilage zur wöchentlichen Printausgabe des Medientipps (Adresse wie Medienheft)

**Inhalt:**

- Seite 3 **Eine Herausforderung an die Politik**  
Das Parlament hat die Chance, ein gutes Radio- und Fernsehgesetz zu machen  
Urs Meier
- Seite 6 **Positionierung des Service public im deregulierten Rundfunkmarkt**  
Perspektiven des Bundesrates zur Revision des RTVG  
Matthias Loretan
- Seite 16 **Rundfunkpolitische Modelle und ihre Diskussion in Europa**  
Patrick Donges / Matthias Künzler
- Seite 24 **Vom Wunder zum Unternehmen**  
Auch die SRG benötigt neue Strukturen  
Alex Bänninger
- Seite 26 **Marginale Rolle des Service public in der medienpolitischen Debatte**  
Mario Schranz
- Seite 30 **Die SRG als Trägerin des Service public**  
Ein Interview mit Martin Dumermuth, Vizedirektor des BAKOM  
Judith Arnold, Matthias Loretan und Urs Meier

## Eine Herausforderung an die Politik

Das Parlament hat die Chance, ein gutes Radio- und Fernsehgesetz zu machen

Urs Meier

**Mit dem Aussprachepapier des Bundesrates zur Revision des RTVG hat die Verwaltung die Grundlage für eine sachliche Diskussion geschaffen. Noch haben sich die politischen Akteure nicht auf diesem Niveau in den Prozess eingeklinkt. Dank geringer Eignung des Themas für populistische Profilierung besteht jedoch die Chance, dass die solide Vorarbeit im jetzt anlaufenden Verfahren Früchte trägt.**

Medienpolitik ist nicht sexy, und das ist ein Glück. Mit Themen, die „heiss“ sind oder leicht aufgeheizt werden können, passiert nämlich Folgendes: Sie dienen Politikern und Politikerinnen von minderer Statur als Plattformen zur persönlichen Inszenierung. Zwar ist genau dies mit Medienfragen in den vergangenen Jahren oft passiert (etwa mit den wiederkehrenden, aber stets chancenlosen Vorstössen zur Abschaffung oder Marginalisierung der SRG), aber zur Zeit scheint sich der Populismus lieber auf anderen Feldern auszutoben.

Die Aufregung, die es in den siebziger und achtziger Jahren um die Medien fast ständig gab, kennen wir kaum mehr. Vermutlich ist die schiere Menge der Angebote der Grund, weshalb das einzelne Programm viel weniger wichtig genommen wird als damals. Das Empörungspotential ist nicht mehr so leicht auf die Häupter einzelner Sündenböcke zu sammeln, weil es deren zu viele gibt, und die Medienbenutzer sind den Sendern nicht mehr ausgeliefert, da sie fast immer eine Ausweichmöglichkeit finden, wenn ein Programm ihnen nicht zusagt.

### Politische Steuerung hat beschränkten Stellenwert

Nicht die Frage der politischen Steuerung gibt zu reden, wenn es um Kommunikation und Medien geht. Was in die Schlagzeilen kommt, das sind in der Regel Meldungen zum wirtschaftlichen Auf- und Umbruch. Megafusionen wie die von AOL und Time Warner beschäftigen die Medien weit mehr als Gebührensplitting und Beschwerdewesen. Und die Lancierung von Gratiszeitungen scheint das spannendere Thema zu sein als das Verfahren zur Konzessionierung von Lokalsendern. Die Medien haben übrigens mit dieser Gewichtung durchaus Recht: Medienpolitik im Sinn der Steuerung mit den Instrumenten der nationalen politischen Einrichtungen hat einen beschränkten Einfluss auf das Mediengeschehen. Die Tragweite der wirtschaftlichen Mechanismen und Interessen hingegen wächst dramatisch.

Manche ziehen daraus den Schluss, die herkömmliche Medienpolitik und insbesondere die Mediengesetzgebung seien überflüssig, weil wirkungslos, dysfunktional, stets um Jahre im Verzug und obendrein viel zu aufwendig. Ein paar polizeiliche Aufsichtsfunktionen sowie das allgemeine Strafrecht seien völlig ausreichend, um die Kontrolle zu behalten. Um gegen diese radikale und durch die Entwicklung der Medienwelt immer plausibler erscheinende Position anzutreten, muss man in der Lage sein, ein differenziertes Bild der Medien und ihrer gesellschaftlichen Funktionen zu zeichnen, die kommunikativen Bedingungen und Bedürfnisse der vielfältigen schweizerischen Realität einzubeziehen und die technisch-ökonomischen Entwicklungen der nächsten Zukunft abzuschätzen.

### Wegweisender Leitfaden des Bundesrates

Der Bundesrat hat am 19. Januar 2000 die Vorarbeiten für die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes gebündelt in einem „Aussprachepapier“. Dieses Dokument erfüllt die oben genannten Bedingungen. Knapp und konzis legt es einleitend die Rahmenbedingungen und die Notwendigkeit einer Gesetzesrevision dar, um dann die zentralen Punkte der Revision zu entwickeln. Dabei geht dieser gesetzgeberische Leitfaden von zwei Prämissen aus. Erstens sollen die notwendigen Medienleistungen einer direkt demokratischen und kulturell vielgestaltigen Gesellschaft sicher gestellt werden. Zweitens soll der zu regelnde Bereich möglichst eng definiert und dem Markt ein weites Betätigungsfeld offen gelassen werden. Das Papier zeigt an mehreren Stellen Varianten der Regelungsmöglichkeiten auf und votiert jeweils für die den Prämissen am besten entsprechende Lösung. Nicht bei medienpolitischen Schlüsselbegriffen oder Schlagwörtern (Service public, Meinungsvielfalt, journalistische und kulturelle Qualität, Staatsunabhängigkeit) setzt der Bundesrat an, sondern bei einer systematischen Erfassung des Aufgabenbereichs. Das Ergebnis ist ein konzeptionell überzeugender und politisch realisierbarer Wurf, der bezeichnenderweise bis jetzt kaum kritisiert wurde. Allerdings wird er offenbar von politischen Exponenten bislang auch kaum zur Kenntnis genommen.

### Parteien müssen Hausaufgaben machen

Die Positionen der Parteien und einzelner Interessenvertreter, die sich bisher geäußert haben, bleiben qualitativ weit hinter der Vorgabe des bundesrätlichen Aussprachepapiers zurück. Sie erschöpfen sich in der Regel darin, einzelne Forderungen zu stellen oder isolierte Massnahmen zu propagieren. Ein ernst zu nehmendes medienpolitisches Modell hat noch keine der politischen Parteien vorzuweisen. Stattdessen werden in deren Statements ausgiebig die Parolen der Innovation, der Informationsgesellschaft, des Wettbewerbs, des Wachstums und der Zukunftsmärkte repetiert. Niemand scheint interessiert zu sein, das Thema in seiner Komplexität wahrzunehmen und das Zusammenwirken verschiedener politischer Massnahmen durchzudenken.

Ein weiteres Merkmal der unzureichenden Debatte ist der schwammige Service-public-Begriff, der vielen als Universalwerkzeug dient. Indem man alles, was irgendeinen gesellschaftlichen Nutzen bringt, als Service public etikettiert, unterläuft man dessen Unterscheidung vom kommerziellen, wirtschaftlich gesteuerten Privatrundfunk. Ziel der gewollten Konfusion ist immer, sich aus dem Gebührentopf bedienen zu können.

### SRG gräbt sich in Verteidigungsposition ein

Enttäuschend ist insbesondere auch die bisherige Position der SRG. Sie baut Verteidigungslinien auf, indem sie abwechselnd auf nationalen Zusammenhalt oder föderale Differenz pocht, vor verstärkter staatlicher Gängelung warnt, sich zur Garantin der schweizerischen Identität hochstilisiert und als Hüterin von Kultur und politischer Kommunikationsfähigkeit in diesem Land auftritt. Dass die SRG beachtliche Leistungen im Sinn des Service public erbringt, sei hier nicht bestritten. Erstaunlich ist jedoch, wogegen sie sich wehrt: Ihre Verteidigung zielt einerseits gegen die Umwandlung ihrer antiquierten Rechtsform und ineffizienten Organisation und andererseits gegen die Einsetzung eines externen unabhängigen Kontrollorgans, das die Umsetzung des Service-public-Auftrags in den Programmleistungen überwacht. Von beidem, der Ablösung ihrer genossenschaft-

lichen Trägerorganisation und der Einsetzung eines Beirates, befürchtet sie eine Beschränkung ihrer manchmal zur Selbstherrlichkeit tendierenden Unabhängigkeit. Die SRG-Führung hat sich angewöhnt, den Leistungsauftrag des Unternehmens selbst zu bestimmen und sich das Mitreden Aussenstehender zu verbitten. Mit ihrer Trägerschaft, die eine gesellschaftliche Verankerung bestenfalls noch symbolisiert, verfügt sie über eine bequeme Legitimation, die sie von der Verpflichtung zu tätiger Rechenschaft entbindet. Es erstaunt, dass die Unternehmensleitung der SRG offenbar glaubt, mit dieser defensiven Haltung in den anstehenden politischen Ausmarchungen reüssieren zu können. Im schlechtesten Fall trägt sie wohl dazu bei, dass die Medienpolitik – wie schon vor zwanzig Jahren – wieder von einer Anti-SRG-Polemik überlagert wird.

#### **Intakte Chancen zu einer fruchtbaren Diskussion**

Die Diskussion wird nun erst richtig anlaufen. Mit der Veröffentlichung des bundesrätlichen Gesetzesentwurfs voraussichtlich im Dezember 2000 wird die Phase der Vernehmlassung und mit ihr die breite Meinungsbildung eingeleitet. Die Stellungnahmen von Parteien und grossen Medienunternehmen, insbesondere der SRG werden den weiteren Verlauf der Gesetzesrevision beeinflussen. Noch darf man hoffen, dass die solide Vorarbeit der Bundesverwaltung zur Sachlichkeit beitragen wird. Das Thema ist im Vergleich zu anderen aktuellen politischen Streitsachen eher trocken. Wenn die wichtigen Akteure sich mit sachlicher Diskussion zufrieden geben und auf einen profilierungsträchtigen Schlagabtausch verzichten, hat die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes die Chance, auf gutem Niveau bearbeitet zu werden.

Urs Meier ist Geschäftsführer der Reformierten Medien und Co-Herausgeber des Medienhefts.

## 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 interessengebundenen 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 binnenplurale 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.

## Rundfunkpolitische Modelle und ihre Diskussion in Europa

Patrick Donges / Matthias Künzler

Der Beitrag wirft einen Blick auf ausgewählte rundfunkpolitische Modelle und Diskussionen ausserhalb der Schweizer Landesgrenzen. Es soll gezeigt werden, wie einige der Fragen, die sich in der Schweiz im Zuge der RTVG-Revision stellen, in anderen europäischen Ländern gelöst werden. Dabei ist zu beachten, dass die einzelnen nationalen Rundfunksysteme – und damit auch die rundfunkpolitischen Modelle – in einem spezifischen politischen und kulturellen Kontext stehen, woraus sie historisch gewachsen sind. Es kann daher nicht angehen, einzelne rundfunkpolitische Entscheidungen aus diesen Kontexten herauszulösen und auf die Schweiz zu übertragen. Als mögliche Denkanstösse jedoch können sie die rundfunkpolitische Diskussion in der Schweiz bereichern.

Im Einzelnen werden folgende rundfunkpolitischen Problemfelder angesprochen, die auch im Aussprachepapier des Bundesrates thematisiert werden:

- die Finanzierung des Service public
- Beiräte für den öffentlichen Rundfunk
- Operationalisierung und Durchsetzung des Service public

Die vorgestellten empirischen Befunde resultieren aus einem Forschungsprojekt "Modelle der externen und internen Sicherung von Service public", das mit finanzieller Unterstützung des BAKOM am IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich unter der Leitung von Prof. Dr. Otfried Jarren durchgeführt wurde. Der Bericht des Projektes, das in Kooperation mit dem Hans-Bredow-Institut für Medienforschung an der Universität Hamburg erfolgte, wird im Dezember 2000 in der Reihe "Diskussionspunkt" des IPMZ veröffentlicht.

### 1 Finanzierung des Service public

Bundesrat Leuenberger hat in einer Rede im November 1998 drei mögliche Ordnungsmodelle skizziert, in denen zukünftig der Service public in der Schweiz organisiert werden könne:

1. Status quo, d.h. die Hauptverpflichtung des Service public wird einer nationalen Institution, der SRG, übertragen, die auch die Gebühren erhält (Anbieterfinanzierung).
2. Ausschreibung einzelner, nach geografischen oder inhaltlichen Kriterien definierter Leistungsaufträge, die an einzelne Veranstalter übertragen werden (Produktfinanzierung).
3. Unterstützung von Betrieben der Audiovision, die Service-public-Inhalte produzieren und den Veranstaltern kostengünstig zur Verfügung stellen (Produktionsfinanzierung).

In seinem Aussprachepapier vom Januar 2000 hat der Bundesrat die beiden letztgenannten Ordnungsmodelle verworfen und hält daran fest, die Hauptlast des Service public auch weiterhin der SRG SSR idée suisse als alleinigem nationalen Veranstalter zu übertragen. Dennoch ist in der aktuellen rundfunkpolitischen Diskussion vor allem die Idee einer Produktfinanzierung weiterhin präsent, so in dem Vorschlag von Nationalrat Weigelt, einen unabhängigen Medien-Fonds zu schaffen, der die Empfangsgebühren verwaltet und daraus einzelne Programme oder Programmgefässe, jedoch keine Sender finanziert. Anklang findet diese Idee auch unter den privaten Rundfunkanbietern.

Die dominante Form der Finanzierung des öffentlichen Rundfunks in Europa ist die eines oder mehrerer Anbieter durch Empfangsgebühren. Lediglich in Spanien, Portugal und seit Januar 2000 auch in den Niederlanden wird der öffentliche Rundfunk direkt aus dem Staatshaushalt finanziert, in der Türkei durch einen Aufschlag auf die Stromrechnung bzw. einer Steuer für Elektrogeräte.

Das *Modell einer Produktfinanzierung* wird in Neuseeland praktiziert. Die staatliche Behörde NZ On Air bezuschusst einzelne Sendungen, wobei besonderes Gewicht auf die Sparten drama, documentary, children's and young people's programming und programming for special interest audiences gelegt wird. Vor einer Förderung nimmt NZ On Air Abklärungen vor, ob das Programm nicht anderweitig finanzierbar und welche Zuschaueranzahl erwartbar ist. Vorrangig gefördert werden terrestrische Programme der staatlichen Sender TV 1 und TV 2 sowie des privaten Anbieters TV 3. Es zeigte sich jedoch, dass subventionierte Programme von den Sendern eher ausserhalb der Primetime ausgestrahlt werden. Der Anteil national produzierter Programme hat sich durch diese Förderungspolitik nicht erhöht, sondern sich nach einem Anstieg kurz nach Einführung dieses Modells wieder auf den vorherigen Wert eingependelt. In Neuseeland wird daher diskutiert, die Förderung einzelner Programme aufzugeben und den staatlichen Sender TV 1 zumindest wieder als teilweise gebührenfinanzierten Veranstalter mit öffentlichem Auftrag zu etablieren.

Eine Gebührenfinanzierung auch privater Anbieter, wie sich die Schweiz in Form des sog. *Gebührensplittings* kennt und nach dem Aussprachepapier des Bundesrates weiterhin ausnahmsweise bei Standortnachteilen vorsieht, ist in anderen Ländern unbekannt. Hingegen existiert aber eine direkte staatliche Finanzierung lokaler und regionaler Anbieter, so beispielsweise in Belgien.

Die Achillesferse jeglicher Gebührenfinanzierung ist das Verfahren der *Festsetzung der Gebührenhöhe*. In der Schweiz erfolgt diese bislang durch den Bundesrat als Konzessionsbehörde der SRG SSR idée suisse, woran auch im Aussprachepapier festgehalten wird. Dabei ist zu beachten, dass die Möglichkeit der Festsetzung der Gebührenhöhe der Politik – zumindest theoretisch – weit reichende Einflussmöglichkeiten auf den öffentlichen Rundfunk ermöglicht. Aus diesen Gründen sind einige Länder dazu übergegangen, die Rundfunkfinanzierung stärker von der Politik zu entkoppeln. Möglichkeiten hierzu sind die Indexierung der Empfangsgebühren oder die Festlegung ihrer Höhe durch eine unabhängige Kommission.

Ein Indexierungsverfahren wird u.a. in Grossbritannien praktiziert. Dort ist die Gebührenhöhe zum einen an den Index für Einzelhandelspreise (RPI) gekoppelt, zum anderen an eine Gebührenformel, die von der britischen Regierung für mehrere Jahre im voraus festgelegt wird. Für das Wirtschaftsjahr 1999/2000 beispielsweise wurde bereits 1997 ein Gebührenanstieg von nach der Formel RPI plus 0.5 Prozent beschlossen. Seit seiner Einführung wurde das Verfahren dreimal durch unabhängige Management Consultants evaluiert. Auch Schweden kennt ein ähnliches Indexierungsverfahren, dem der Konsumentenpreis- und der Arbeitskostenindex zugrunde liegen, die endgültige Entscheidung über die Gebührenhöhe trifft jedoch das Parlament.

In Deutschland wird ein dreistufiges Verfahren zur Ermittlung der Gebührenhöhe praktiziert: Zunächst melden die Rundfunkanstalten ihre Gebührenforderungen bei der Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs (KEF) an. Diese besteht aus 16 Mitgliedern, die von den Bundesländern aus den Bereichen Wirtschaft, Technik, Medien und

der Rechnungshöfe berufen werden. Auf der zweiten Stufe prüft die KEF, ob sich die Forderungen im Rahmen des Rundfunkauftrages halten, ob die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit eingehalten wurden und nimmt zur Höhe des angemeldeten Gebührenbedarfs Stellung. Auf Grundlage dieser Stellungnahme wird auf der dritten Stufe schliesslich die Höhe der Rundfunkgebühr durch einen Staatsvertrag der Länder festgesetzt, wobei allfällige Abweichungen vom Gebührenvorschlag begründet und mit den Rundfunkanstalten und der KEF erörtern werden müssen.

Angesichts der technischen Entwicklung wird derzeit in vielen europäischen Ländern über den *Anknüpfungspunkt der Gebührenfestsetzung* diskutiert. In den meisten Ländern ist die Gebührenpflicht bislang mit dem Besitz der Empfangsgeräte gekoppelt, was allerdings dann Probleme aufwirft, wenn der Empfang von Radio- und Fernsehprogrammen auch über Computer in akzeptabler Qualität möglich ist. In Deutschland besteht derzeit eine Schonklausel für Computer bis Ende 2004, in der rundfunkpolitischen Diskussion wurde als Alternative unter anderem eine sog. Bürgerabgabe ins Spiel gebracht. In Grossbritannien herrscht Einigkeit darüber, die Rundfunkgebühr zumindest bis 2006 beizubehalten.

Bezüglich der *Finanzierung durch Werbung* spricht sich der Bundesrat in seinem Aussprachepapier dafür aus, eine asymmetrische Werberegulierung zum Nachteil der SRG zu prüfen, etwa durch die Weiterführung des Werbeverbots in den SRG-Radioprogrammen, die Einführung eines Sponsoringverbots oder die Aufrechterhaltung der heute geltenden restriktiven Regeln für Unterbrecherwerbung. Insbesondere von privaten Rundfunkanbietern wird darüber hinaus ein Werbeverbot in allen Programmen der SRG gefordert, nach dem Motto: der SRG die Gebühren, den Privaten die Werbung.

Werbeverbote in den Programmen des öffentlichen Rundfunks gibt es im europäischen Raum heute in Grossbritannien für die BBC sowie den skandinavischen Ländern Dänemark, Norwegen und Schweden. Dabei ist jedoch zu beachten, dass sich in Grossbritannien – das häufig als Referenz für die Forderung nach einem werbefreien öffentlichen Rundfunk dient – das Werbeverbot lediglich auf die nationalen Home Services der BBC beschränkt. BBC Worldwide, der kommerzielle Arm der BBC, erwirtschaftet über Joint Ventures mit privaten Medienunternehmen, Kanälen wie BBC World, BBC Prime und BBC America, sowie durch den Verkauf von Programmen der BBC rund 19 Prozent ihrer Einnahmen. Die BBC ist strikt gehalten, kommerzielle und Public Service-Aktivitäten zu trennen, was dazu dienen soll, eine Quersubventionierung von kommerziellen Aktivitäten mittels Gebührengelder und damit eine Marktverzerrung zu verhindern. Die BBC hat interne Richtlinien für ihre kommerziellen Aktivitäten erstellt, eine interne Kommission wacht über die Trennung beider Bereiche und über die Vereinbarkeit der kommerziellen Aktivitäten mit den Public Service-Zielen. Darüber hinaus wird diskutiert, zusätzlich eine externe Aufsicht mit der Überwachung der Trennung zu betrauen.

Asymmetrische Werberegulungen zum Nachteil der öffentlichen Anbieter sind in den meisten übrigen europäischen Ländern bekannt. Zumeist wird der maximale Anteil der Werbedauer am Gesamtprogramm oder innerhalb einer einzelnen Stunde geregelt. Erwähnenswert ist daneben die 20.00 Uhr-Grenze in Deutschland, nach der keine Werbung, wohl aber Sponsoring gesendet werden darf.

Erfahrungen aus Irland, das wie die Schweiz einen hohen Anteil ausländischer Programme an der Fernsehnutzung aufweist (1996 Schweiz: 65 Prozent, Irland 47 Prozent), zeigen jedoch, dass durch eine asymmetrische Werberegulierung dem Ziel der Förde-

rung einheimischer privater Rundfunkanbieter nicht unbedingt entsprochen wird. 1990 begrenzte das irische Parlament die Höchstgrenze an jährlichen Werbeeinnahmen des öffentlichen Anbieters RTE und die von ihm zu vergebende Werbezeit, um Werbegelder von der RTE auf den neuen privaten Rundfunk umzulenken. Dieses Ziel wurde jedoch nicht erreicht, so dass bereits 1993 die Höchstgrenze für Werbeeinnahmen wieder aufgehoben wurde.

In Grossbritannien ist für den werbefinanzierten, gleichwohl mit einem Public Service-Auftrag versehenen Anbieter Channel 4, der in Form einer Non-Profit-Organisation institutionalisiert wurde, ein maximaler Marktanteil an Werbeeinnahmen festgelegt worden. Zwischen 1990 und 1996 musste Channel 4, sobald seine Werbeeinnahmen 14 Prozent des gesamten Werbeaufkommens im Fernsehmarkt überschritten, die Hälfte seiner zusätzlich erzielten Einnahmen an die privaten ITV-Gesellschaften abgeben. 1997 wurden die Zahlungen auf ein Drittel des Überschusses und ab 1999 auf Null reduziert.

## 2 Beiräte für den öffentlichen Rundfunk

Gemäss seines Aussprachepapiers spricht sich der Bundesrat dafür aus, einen unabhängigen SRG-Beirat einzusetzen, der keine Aufsichtsbehörde im eigentlichen Sinne ist und weder Verfügungen erlassen kann noch ein Weisungsrecht gegenüber der SRG besitzt. Der Beirat soll die Gesellschaft in der permanenten Diskussion um den Service public repräsentieren und über dessen Entwicklung Bericht erstatten (diskursive Qualitätssicherung).

Solche Beiratskonstruktionen sind in Europa eher selten, da der öffentliche Rundfunk zumeist eng an das politische System gekoppelt ist. Mögliche Modelle lassen sich insbesondere in Grossbritannien finden. Die BBC besitzt mit dem Board of Governors ein Gremium, das eine Rahmensetzungskompetenz besitzt, jedoch nicht in das operative Tagesgeschäft eingebunden ist und somit als Aufsichts- und Kontrollinstanz zwischen Programmaufsicht und Unternehmensleitung agiert. An dieses Board of Governors sind mehrere beratende Gremien angeschlossen: die National Broadcasting Councils in Wales, Schottland und Nordirland sowie das English National Forum. Letzteres besteht aus den Vorsitzenden von zehn Regional Advisory Councils in England. Diese Beratergremien sollen die öffentliche Meinung zum Programmservice und die Interessen und Wünsche der Öffentlichkeit in den jeweiligen Regionen ermitteln, die BBC bei der Aufstellung von Zielen beraten und überwachen, ob die BBC die auf die Interessen der Regionen bezogenen Ziele erfüllt.

Auch für den privaten Rundfunk in Grossbritannien gibt es mehrere Gremien, die die Aufsichtsbehörde Independent Television Commission (ITC) beratend unterstützen:

- Das Central Religious Advisory Committee (CRAC), das sowohl die ITC als auch die BBC und die Aufsichtsbehörde für das Radio (Radio Authority) in religiösen Fragen berät,
- das Schools Advisory Committee (SAC) für die auf Channel 4 ausgestrahlten Schulprogramme und medienpädagogische Fragen,
- das Advertising Advisory Committee (AAC) als Forum für die Debatte über Fragen der Werbung und des Sponsorings,
- das Medical Advisory Panel für medizinische Aspekte der Werbung, sowie
- das Gaelic Broadcasting Committee für die Produktion von Fernsehprogrammen in gälischer Sprache.

Beraten wird die ITC ferner durch insgesamt zwölf Viewer Consultative Councils (VCC) – je einem in Wales, Nordirland und Schottland sowie neun in England. Die VCCs setzen sich aus Zuschauern unterschiedlichen Alters und sozialer Herkunft zusammen, die auf Grund ihrer Meldung auf Anzeigen in lokalen Medien ausgewählt wurden. Sitzungen der VCCs finden in Anwesenheit von Kommissionsmitgliedern oder Mitarbeitenden der ITC statt.

Das britische System solcher Beratungsgremien ist so angelegt, dass sich die einzelnen Gremien z.T. in ihren Aufgabenbereichen überschneiden. Dies sollte jedoch nicht als "Überregulierung" interpretiert werden. Vielmehr kommt es zu einem Wettbewerb von Regulierungsinstanzen und damit von Regulierungsmodellen, in dem auch Defizite eines Aufsichts- oder Beratungsgremiums von anderen kompensiert werden können.

In Frankreich existiert ein Programmbeirat für die Holding France Télévision. Die 20 Räte des „Conseil Consultatif des programmes“ werden im Losverfahren aus den Gebührenzahlern für drei Jahre rekrutiert und geben Stellungnahmen und Empfehlungen zum Programm ab.

### 3 Operationalisierung und Durchsetzung von Service public

Der Bundesrat weist in seinem Aussprachepapier darauf hin, dass in den medienpolitischen Diskussionen teilweise gefordert wird, den Grundversorgungsauftrag des Service public rechtlich in operationalisierbare Leistungsaufträge zu fassen, deren Erfüllung anhand von eindeutigen Qualitätskriterien gemessen und durchgesetzt werden müsse. Der Bundesrat ist sich jedoch bewusst, dass damit einige Probleme verbunden sind. So stellen in einer pluralen Gesellschaft die unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen ganz verschiedene Ansprüche an den Service public. Sie haben unterschiedliche Auffassungen, wodurch sich zum Beispiel Kultur- oder Informationsprogramme auszeichnen. Dies macht eine inhaltliche Operationalisierung justiziabler Leistungsaufträge schwierig. Präzisen Programmvorgaben steht ausserdem das Prinzip der Staatsferne entgegen.

Eine zweite Möglichkeit wäre, den Service public weniger durch Programmvorgaben zu regulieren, sondern durch Formen der prozeduralen Steuerung. Dabei wird nicht das Programm reguliert, sondern die Art und Weise seiner Produktion, etwa indem die Anbieter auf organisationsinterne Prozesse zur Ermöglichung von Qualität und Service-public-Leistungen hin verpflichtet werden.

Für beide Modelle – die enge Festlegung des Service public auf bestimmte Programmvorgaben und die prozedurale Steuerung – finden sich im europäischen Raum Beispiele.

*Programmvorgaben in Form von Quoten* existieren in vielen Ländern, so beispielsweise auch in Frankreich, Portugal und den Niederlanden. So ist im Programmvertrag zwischen der Regierung und dem portugiesischen Service public RTP-SA beispielsweise vorgegeben, dass mindestens 26 Stunden pro Jahr dramatische, musikalische und choreographische Werke und ebenso viele Stunden Erziehungsprogramme ausgestrahlt werden müssen, oder dass 26 Stunden Spielfilm anerkannter Autoren im Jahr übertragen werden muss. In der Niederlande wurde die Programmgestaltung auf den drei öffentlichen Fernsehkanälen quantifiziert: So sollen mindestens 35 Prozent Information und Bildung, 25 Prozent Kultur (davon die Hälfte Kunst) und maximal 25 Prozent Unter-

haltung pro Kanal gesendet werden, ebenfalls müssen 50 Prozent mit Untertiteln für Schwerhörige versehen sein. In Frankreich sind Service-public-Veranstalter beispielsweise verpflichtet, in mindestens 60 Prozent der Prime Time europäische Werke und in mindestens 40 Prozent der Prime Time französische Werke auszustrahlen. Zwischen 20.30 und 22.30 Uhr dürfen pro Jahr nur 104 Filme ausgestrahlt werden.

Die Quotenregelungen in diesen beiden Ländern dienen jedoch nicht nur dazu, den öffentlichen Rundfunk auf meritorische Medienfunktionen zu verpflichten. Sie lassen sich vielmehr aus der spezifischen Situation der dortigen Mediensysteme erklären. In Portugal soll damit eine zu starke Kommerzialisierung des öffentlichen Programms verhindert werden, da dieses wegen den grossen Finanznöten sehr stark von Werbeeinnahmen abhängig ist. In den Niederlanden wird ein aussenplurales Modell praktiziert, bei dem verschiedene Rundfunkvereine ihre Sendungen dem Gesamtprogramm zuliefern. Die Quotenregelung wird damit auch den Zweck einer Art groben Strukturvorgabe zur Planung des Gesamtprogramms haben.

Formen der *prozeduralen Steuerung* finden sich z.T. in mehreren Ländern, am ausgeprägtesten sicherlich in Grossbritannien. Der schwedische Service public SVT definiert selber Ziele für ein zu produzierendes Programm und nimmt nach der Produktion eine Programmauswertung vor. Die einzelnen Sendungen werden mit den Service-public-Vereinbarungen und weiteren Qualitätsnormen verglichen. Weiter ist SVT verpflichtet, jährlich in einem öffentlichen Bericht darzulegen, inwieweit sie ihren Service-public-Auftrag erfüllt hat. Mit dieser Form der Selbstevaluation soll die Selbstverpflichtung auf Service-public-Ziele erhöht werden.

Ein ähnliches System findet sich in Deutschland beim WDR, der sich übrigens am Vorbild von SF DRS orientiert. In einem Zielvereinbarungsgespräch formulieren die verantwortlichen Redakteure spezifische Qualitätskriterien für ihre Sendung. Die Einhaltung der Kriterien wird über Zuschauerbefragungen und Programmanalysen ermittelt. In einem Gespräch mit der Redaktion wird über die Ergebnisse und die sich daraus ergebenden Konsequenzen diskutiert.

In Grossbritannien ist die BBC dazu verpflichtet, selbst interne Richtlinien auszuarbeiten, die sich auf den Radio-, Fernseh- und Onlinebereich erstrecken. Sie gelten sowohl für BBC-interne Mitarbeiter als auch für unabhängige Produzenten, die im Auftrag der BBC Sendungen herstellen. In den Producer Guidelines werden Fragen bezüglich Unparteilichkeit, Genauigkeit, Jugendschutz, Berichterstattung im Wahlkampf etc. geregelt. Die Commercial Guidelines legen das Verhältnis der kommerziellen Dienstleistungen zu den gebührenfinanzierten Leistungen der BBC fest.

Intern hat die BBC Stellen geschaffen, die die Einhaltung dieser selbstauferlegten Verpflichtungen überwachen. Die Programm Complaints Unit befasst sich mit schriftlichen Programmbeschwerden, die einen Verstoß gegen die Producer Guidelines in den gebührenfinanzierten Programmen betreffen. Alle Programmleute sind verpflichtet, bei Untersuchungen mit der Beschwerdestelle zusammenzuarbeiten. Das Fair Trading Audit Committee ist eine ständige Kommission des Board of Governors, das die Einhaltung der Trennung zwischen kommerziellen und gebührenfinanzierten Aktivitäten der BBC überwacht.

Ein Mittel der Transparenz sind auch die Statement of Promises to Viewers and Listeners. Darin beschreibt die BBC ihre Dienste, Standards und Ziele, um dem Gebühren-

zahler deutlich zu machen, wofür sein Geld eingesetzt wird. Die Einhaltung dieser Versprechen wird später im Jahresbericht (Annual Report) evaluiert. Ein Teil der Statement of promises sind allgemein gehalten und umfassen Auszüge der in den Charter oder den internen Richtlinien festgeschriebenen Ziele (z.B. hohe Qualität, Programme für verschiedene Bevölkerungsgruppen etc.). Daneben werden aber auch konkrete Versprechen für die einzelne Dienstleistungen der BBC abgegeben. Das Statement der BBC für das Jahr 2000 beinhaltet beispielsweise die Versprechen, auf BBC Online neue Webseiten für die Wissenschaft, Kinder, Popmusik und Sport bereitzustellen, durch die Einführung neuer Technologien und Arbeitsmethoden mindestens 64 Mio. Pfund einzusparen sowie die Anzahl der Programme mit Untertiteln um konkrete Prozentwerte zu erhöhen.

Die BBC ist gesetzlich gehalten, in ihrem Annual Report Auskunft darüber zu geben, inwieweit sie die veröffentlichten Standards und Zielvorgaben in Bezug auf die gebührenfinanzierten Home Services erfüllt hat. Genannt werden müssen auch die Redaktionsstandards (editorial standards), die Massnahmen zu ihrer Erfüllung, Forschungen und Umfragen, mit deren Hilfe Bedürfnisse und Interessen des Publikums ermittelt wurden. Darüber hinaus gibt der Annual Report Auskunft über die Behandlung von Beschwerden, über Sendezeit und Kosten der einzelnen Programmtypen, die Erfüllung der rechtlichen Vorgaben wie etwa die Anzahl unabhängiger Produktionen, die Anzahl der Beschwerden, die Massnahmen zur Gewährleistung der Kosten-Effizienz sowie die Erreichung der finanziellen Zielvorgaben.

#### 4 Konklusion

Zur notwendigen Stabilisierung des Service public in der Schweiz gehört es unseres Erachtens, ihn – wie im Aussprachepapier des Bundesrates vorgesehen – fest und dauerhaft an eine Organisation zu koppeln und diese nachhaltig zu sichern, d.h. ihre publizistische bzw. journalistische Autonomie und ihre Finanzierung mittels Gebühren über einen längerfristigen Zeitraum zu gewährleisten.

Die relative Autonomie des öffentlichen Rundfunkunternehmens sollte aber daran gebunden werden, dass dieses selbst Regeln für sein Handeln aufstellt. Diese betreffen beispielsweise die Sicherung der journalistischen Qualität, die Verhinderung einer zu engen Anbindung an die Ökonomie (Gefahr der Selbstkommerzialisierung), die Ausgewogenheit der Berichterstattung etc. Eine durch Gebühren finanzierte öffentliche Rundfunkorganisation sollte grundsätzlich verpflichtet werden, Transparenz über ihr Handeln herzustellen, Rechenschaft über ihre Leistungen abzulegen und sich der öffentlichen Diskussion zu stellen. Die Schaffung einer solchen Transparenz bringt nicht nur den Vorteil, das Verständnis für die spezifische Organisationsform des Service public in der Bevölkerung zu verstärken, sondern schafft auch einen gewissen Druck innerhalb der Organisation selbst, sich stärker auf (selbst gesetzte) Service-public-Ziele zu verpflichten und diese auch einzuhalten. Die hier aufgezeigten rundfunkpolitischen Modelle, insbesondere jene aus Grossbritannien, sollten dazu Denkanstösse geben.

Patrick Donges und Matthias Künzler sind Wissenschaftler am Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung IPMZ der Universität Zürich.

**Literatur:**

Bundesrat (2000): Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG). Aussprachepapier des Bundesrates. 19. Januar 2000.

Hans-Bredow-Institut (2000) (Hrsg.): Internationales Handbuch für Hörfunk und Fernsehen 2000/2001. Baden-Baden: Nomos.

Hoffmann-Riem, Wolfgang / Schulz, Wolfgang / Held, Thorsten (2000): Konvergenz und Regulierung. Optionen für rechtliche Regelungen und Aufsichtsstrukturen im Bereich Information, Kommunikation und Medien. Baden-Baden: Nomos.

Jarren, Otfried / Donges Patrick (2000): Medienregulierung durch die Gesellschaft? Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.

Jarren, Otfried u.a. (2000): Modelle der externen und internen Sicherung von Service public (Arbeitstitel). Zürich: IPMZ (erscheint Dezember 2000)

Ladeur, Karl-Heinz (2000): Der "Funktionsauftrag" des öffentlich-rechtlichen Rundfunks – auf "Integration" festgelegt oder selbst definiert? In: Medien & Kommunikationswissenschaft, 48. Jg., Heft 1, S. 93-106.

Levy, David A. (1999): Europe's Digital Revolution. Broadcasting regulation, the EU and the nation state. London, New York: Routledge.

McKinsey & Company (1999): Public Service Broadcasters Around the World. A McKinsey Report for the BBC. In: <http://www.bbc.co.uk/info/bbc/pdf/McKinsey.pdf>

Meier, Werner A. (1997): Öffentlicher Rundfunk in Europa. In: Zoom K&M 1997, Heft 9, S. 30-44.

Weber, Rolf H. (2000): Finanzierung der Rundfunkordnung. Zürich: Schulthess.

## Vom Wunder zum Unternehmen

### Auch die SRG benötigt neue Strukturen

Alex Bänninger

**Wer führt die SRG? Der Präsident? Oder der Generaldirektor, der Fernsehdirektor der starken Region DRS, der Zentralratsausschuss? Alle ein bisschen und niemand richtig. Die Verantwortung ist schwer entdeckbar föderalistisch verzahnt. Um gegenseitige Kontrolle geht es, und weniger um die zukunftsorientierte Führung.**

#### Strukturelle Erblast

Das Milliardenunternehmen SRG mit seinen 6.000 Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern steckt in einer Struktur, die den Geist der Radiopioniere beschwört. Was vor siebzig Jahren zwingend war, genügt den heutigen Ansprüchen in keiner Weise. Und doch: nach wie vor sind es dem Milizgedanken verpflichtete Genossenschaften, die sich mit ihren Freizeitgremien bemühen, eine längst professionalisierte, kommerzialisierte, digitalisierte und globalisierte Medienwelt mitzugestalten.

Angesichts dieser strukturellen Erblast ist das Funktionieren der SRG ein tägliches Wunder. Sie überbietet mit ihrer Schwerfälligkeit jede andere Institution in der Schweiz. Das Organigramm der SRG sieht aus, als hätten es ihre ärgsten Feinde gezeichnet.

#### Atemberaubender Irrgarten

Da gibt es neben der Unternehmensstruktur mit sieben Unternehmenseinheiten, fünf Stabsfunktionen, vier Funktionsbereichen und drei Organisationseinheiten die Gesellschaftsstruktur mit Zentralrat, Zentralratsausschuss und Kontrollstelle, mit sieben Mitgliedsgesellschaften und fünf Regionalgesellschaften mit je eigenen Regionalräten, Regionalratsausschüssen, Publikumsräten, General- und Delegiertenversammlungen, Vorständen, Geschäfts- und Ombudsstellen.

Was als atemberaubender Irrgarten grafisch nur dreidimensional gezeigt werden kann, lässt jeden Versuch der anschaulichen Beschreibung scheitern. Nationale, regionale und lokale Instanzen heiligen das Prinzip der "checks and balances", als bestünde die SRG aus lauter Schurken. Die Hoffnung, Radio und Fernsehen in der Öffentlichkeit zu verankern und zwischen den Sprachregionen ein Gleichgewicht zu bilden, ist zur Kultur des gegenseitigen Misstrauens geworden.

Die einst ehrlich gemeinte Mitsprache des Publikums hat praktisch den Nullpunkt erreicht. Denn in den oberen, an den wichtigen Entscheidungsprozessen beteiligten Gremien sitzen zumeist Interessenvertreter jeder Couleur und Parlamentsmitglieder schön nach dem Parteienproporz.

#### Mittlere Unzufriedenheit

Für den Generaldirektor wie für die Radio- und Fernsehdirektoren läuft es auf die Quadratur des Zirkels hinaus, gegen politische Empfindlichkeiten, regionales Traditionsbewusstsein und lokales Prestigedenken die unternehmerisch als richtig und notwendig erkannten Massnahmen durchzusetzen. Das führt oft zu Halbheiten auf dem kleinsten helvetischen Nenner der mittleren Unzufriedenheit.

Die durch das Ritual der Vernehmlassungen sehr zeitaufwendigen Entscheidungsabläufe reiben sich mit der Tatsache, dass die private Konkurrenz ihre Entschlüsse erstens im Schutz des berechtigten Geschäftsgeheimnisses und zweitens mit der gebotenen Raschheit fassen kann. Das sichert Markt Vorteile, die der SRG aus strukturellen Gründen abhandeln kommen. Umso höher ist es zu bewerten, dass sich unsere nationale Rundfunkgesellschaft per saldo zu behaupten vermochte.

### **Beweglichkeit und Klugheit**

Wie lange noch? Der Konkurrenzdruck verstärkt sich. Der Geldbedarf steigt. Der Zahlungswille für Gebühren sinkt. Die internationale Medienpolitik löst die nationale ab. Die Technik wartet mit Entwicklungen auf, die in wachsender Kadenz nach strategischen Entscheiden rufen. Blitzschnelle Innovationsfähigkeit ist gefragt. Wer Beweglichkeit und Klugheit besitzt, hat die Nase vorn. Die andern machen sich zu Wärtern ihres Medienmuseums. Diese Gefahr droht der SRG, wenn es nicht bald gelingt, das genossenschaftliche Babylon umzubauen.

Zum Bauplan gehört ein neuer Leistungsauftrag für die SRG, der sich auf wenige wesentliche Ziele beschränkt und diese glasklar formuliert. Bis zur gesetzgeberischen Verabschiedung dieses Auftrags muss nötigenfalls heftig gestritten werden. Aber es geht künftig nicht mehr an, die SRG mit widersprüchlichen und letztlich unerfüllbaren Forderungen einzudecken, die den fruchtlosen Dauerstreit geradezu bedingen. Drei präzise Sätze müssten doch genügen, um nach innen und aussen verbindlich zu erläutern, worin Sinn, Mandat und Einzigartigkeit der SRG bestehen.

### **Aktiengesellschaft als Rechtsform**

Das Mass der publizistischen Eindeutigkeit bestimmt das Mass der organisatorischen Einfachheit. Der herrschende Kompetenzsalat passt jedenfalls zum heutigen Wurstkessel der programmlichen Auflagen. Und umgekehrt.

Soll es damit ein Ende und die SRG eine Zukunft haben, drängt sich die Rechtsform der Aktiengesellschaft mit breit gestreuten Kapitalanteilen auf. Generalversammlung, Verwaltungsrat, Direktion und Kontrollstelle reichen als Organe aus, um die SRG erfolgreich, gesetzeskonform und kostengünstig zu führen. Über die Volksaktie sichert sich das Publikum die Mitbestimmung. Die Politik hält sich eisern zurück. Dann wird aus dem täglichen Wunder ein fortschrittliches Unternehmen.

## Marginale Rolle des Service public in der medienpolitischen Debatte

Mario Schranz

Service public ist seit ein paar Jahren zu einem zentralen Begriff der politischen Auseinandersetzung geworden. Das hat seine historischen Gründe. Seit dem Zusammenbruch des real existierenden Sozialismus ist die Idee der freien Marktwirtschaft zu einer hegemonialen Ideologie geworden. Ihr fehlt zur Zeit ein Gegenprojekt mit einer ähnlich wirksamen Definitionsmacht. Die Vorstellung einer unaufhaltsamen wirtschaftlichen Globalisierung stellt in der öffentlichen Kommunikation ein zentrales Deutungsmuster dar, das auf die nach wie vor nationalstaatlich geprägten politischen Debatten einen starken Einfluss ausübt. Deregulierung, Liberalisierung und Privatisierung sind zu Schlüsselbegriffen der politischen Kommunikation avanciert und wirken nachhaltig auf die Gestaltungsspielräume nationaler Politik ein.

Die veränderte "ökonomische" Wahrnehmung der "Welt" bewirkt einen Bedeutungsverlust der Politik. Im Rahmen dieses Deutungsprozesses verliert der einst umfassend gestaltende nationale Sozialstaat an Bedeutung. Allerdings ist auch der ökonomische Siegeszug der 90er Jahre nicht ohne Widerspruch geblieben. Die Globalisierungs-Debatte wird inzwischen von einem nicht minder heftigen Proteststurm begleitet, welcher sich dem Primat der Ökonomie entgegenstellt. Dabei entzündet sich die Kritik einerseits an den vermeintlich zentralen Institutionen des globalisierten Unternehmertums, dem IWF und der Weltbank, andererseits direkt an den globalen Unternehmen, denen eine gemeinwohlschädigende Unternehmenspolitik unterstellt wird.

An dieser Stelle setzt die mittlerweile prominente Debatte über den Service public an. Vordergründig als politischer Widerstand der Linken konzipiert, verweist der Begriff auf die drohenden Konsequenzen einer umfassend deregulierten Gesellschaft, welche Leistungen zu Gunsten des Allgemeinwohls immer weniger erbringen kann. Mit der Einforderung des Primats der Politik gegenüber der Wirtschaft bringt die Service-public-Diskussion die Kritik an einer globalisierten Wirtschaftswelt auf den Punkt: Wer kann in einer von wirtschaftlichen Partikularinteressen geprägten Welt noch Leistungen zu Gunsten des Allgemeinwohls erbringen? Was vermag der Staat, der im Rahmen national konzipierter Sozialstaaten diese Aufgaben bisher umfassend interpretierte und organisierte? Welche Service-public-Funktionen können private Unternehmen leisten, die primär den Gesetzen des Marktes verpflichtet sind?

### Service public als Rahmenbedingung der medialen Politikvermittlung

Die Service-public-Diskussion in der Medienpolitik muss vor dem Hintergrund der aktuellen Globalisierungs-Debatte betrachtet werden. Im Unterschied zu den sozial- und wirtschaftspolitischen Diskussionen mit ihrer Fokussierung auf materielle Aspekte einer flächendeckenden Grundversorgung, zielt der Begriff des Service public in der Rundfunkpolitik auf gesellschaftliche Integrationsleistungen. Die Medien leisten einen wesentlichen Beitrag zur öffentlichen Kommunikation. In ihr können sich moderne Gesellschaften als solche erkennen, Fragen des Zusammenlebens diskutieren und einer formellen demokratischen Entscheidung zuführen. Die Leistungen der Medien für die öffentliche Meinungs- und Willensbildung können allerdings nicht an festen, historisch invariablen Kriterien gemessen werden. Sie akzentuieren ihr Profil innerhalb der verschiedenen Medienarenen. Beim Service public stehen vor allem Informations- und

Kulturleistungen im Vordergrund. Diese Leistungen korrespondieren mit zentralen Anforderungen an die öffentliche Kommunikation in demokratischen Gemeinwesen: mit der politischen und sozialen Integration.

Im Gegensatz zur Globalisierungs-Debatte spielt die Programmatik des Service public in der aktuellen medienpolitischen Diskussion eine marginale Rolle. Entgegen der plausiblen Vermutung, dass sich vor allem die direkt betroffenen elektronischen Medien darüber äussern, sind es in erster Linie die Printmedien, die medienpolitisch Stellung beziehen. Mit der Lancierung der privaten Stationen TV3 und Tele24 sowie des Schweizer-Fensters auf RTL/PRO7 hat die rundfunkpolitische Diskussion seit 1999 an Bedeutung gewonnen. Die in der Schweiz relativ spät vollzogene Einführung des dualen Rundfunks wird heute vor allem unter medienökonomischen Aspekten thematisiert: Wie viele Anbieter erträgt der auf die Deutschschweiz konzentrierte Fernsehmarkt? Und wie lässt sich dieser jenseits des SRG-Gebührenmonopols finanzieren? Trotz der aktuellen Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) bleibt das selbstreflexive Interesse an der aktuellen Bedeutung des Service public beschränkt. Der Medienjournalismus zieht es insgesamt vor, Inhalte publikumsresonanter Unterhaltungssendungen wie Reality-Soaps im Dienst einer auflagesteigernden bzw. quotenfördernden Mehrfachverwertung zu reproduzieren.

### Profile der aktuellen medienpolitischen Service-public-Debatten

Die aktuelle medienpolitische Diskussion über die Rolle des Service public ist geprägt von Akteuren, die Partikularinteressen vertreten. Im Gegensatz zu anderen öffentlichen Diskussionen spielen die politischen Parteien in dieser Debatte eine untergeordnete Rolle, was sich auf die Inhalte und die Qualität der Diskussion auswirkt. Im Zentrum der Auseinandersetzung steht der Konflikt über die Regelung der Gebühren- und Werbegelder. Der Bezugspunkt der Diskussion bildet das zu Beginn dieses Jahres vorgelegte Aussprachepapier des Bundesrates zur RTVG-Revision. Breite Akzeptanz erfährt das vom Bundesrat propagierte Modell eines dualen Rundfunks, in dem ein regulierter Bereich einem weitgehend liberalisierten Markt gegenübersteht. Uneinigkeit besteht hingegen über die zukünftige Rolle der SRG in diesem System.

In der medienpolitischen Diskussion wird das Argument des Service public vielfach gebraucht, um partikuläre Interessen und Positionen zu rechtfertigen. Ausgeblendet wird dabei der Diskurs über den demokratietheoretischen Leitbegriff. Im Zusammenhang mit dem bundesrätlichen Strategiepapier lassen sich in der medienpolitischen Diskussion mindestens drei unterschiedliche Profile des Service-public-Begriffs herausarbeiten:

Der Hauptstrang des medienpolitischen Diskurses versteht den Service public als Dienstleistung, die sowohl von staatlich konzessionierten Institutionen als auch von privaten Veranstaltern bereit gestellt werden kann. Die duale Medienordnung wird aufgeteilt in einen konzessionspflichtigen regulierten Bereich sowie in einen weitgehend liberalisierten Marktbereich. Dabei soll vorwiegend der regulierte Bereich die Herstellung von Service public Leistungen gewährleisten. Uneinigkeit herrscht über die Frage, welche Rolle die SRG in diesem dualen System künftig einnehmen soll. Während ein grosser Teil an der zentralen Rolle der SRG bei der Leistung von Service public festhält und diese im regulierten Bereich der Medienordnung ansiedelt, will eine Minderheit die SRG darauf verpflichten, ihre Programme ohne oder mit stark reduzierten Gebühren zu finanzieren und sie in Konkurrenz zu den anderen Anbietern dem wirtschaftlichen Wettbewerb auszusetzen.

Neben diesem ersten Diskussionsstrang lässt sich ein zweiter Diskurs unterscheiden, der den Service public insofern in Frage stellt, als er dem Begriff seinen empirischen Gehalt abspricht und ihn in die Sphäre der Fiktion verbannt bzw. pauschal jede redaktionelle Leistung als Service public deklariert. Beiden Positionen liegt ein Verständnis zu Grunde, das den Informationsbegriff mit dem Service-public-Begriff kurzschliesst und ihn so jeglicher Bewertungsmöglichkeit entzieht. Stellvertretend für erstere Position steht der Verleger der Aargauer Zeitung Peter Wanner, der jüngst in seinen Thesen zur Radio- und Fernsehpolitik den Service public als "Fiktion" deklarierte. Service-public-Leistungen gehörten zu den ureigensten Leistungen jedes Medienunternehmens, Printmedien eingeschlossen, welches durch die Tätigkeiten des Sammelns, des Recherchierens, der Selektion und der Gestaltung Informationen transportiert und auf dem Markt anbietet. Die Position eines umfassenden Service-public-Begriffs hat in der öffentlichen Diskussion jüngst auch der Geschäftsführer von TV3 Jürg Wildberger vertreten. Er konterte die Kritik an seinem unterhaltungsorientierten Eventprogramm TV3 mit dem Vorwurf, die Kritiker würden einem veralteten wissenschaftlichen Informationsbegriff nachhängen. Im Gegenzug reklamiert der trendige Fernsehmacher die Ausweitung des Begriffs Service public auch auf Sendungen im Unterhaltungsbereich.

Die dritte Diskursformation rückt die Institution der SRG in den Mittelpunkt der Betrachtungen über den Service public. Diese Position wird in der Öffentlichkeit hauptsächlich durch die Sozialdemokratische Partei der Schweiz und durch die SRG selbst vertreten. Eine Variante dieser Diskussion bildet die Medienkritik aus rechtskonservativen Kreisen, deren Einfluss auf die Agenda der Schweizer Leitmedien in den 90er Jahren allerdings stark nachgelassen hat.

Die Service-public-Diskussion der Linken entzündet sich zur Zeit an der aktuellen Debatte um die Privatisierung von Service-public-Institutionen wie zum Beispiel der Swisscom. In diesem Zusammenhang wird kaum auf die medienpolitische Debatte um den Service public Bezug genommen. Auch in der von der Wochenzeitung lancierten Serie „Die Linke und der Service public“ spielt die medienpolitische Debatte keine Rolle. Trotzdem betrachtet die Sozialdemokratische Partei der Schweiz die zentrale Position der SRG als "Marktleaderin" mit Gebührenprivileg und Konzessionspflicht als die einzig sinnvolle Ausgestaltung der neuen Radio- und Fernsehordnung. Eine solche Position wird durch die Forderung unterstrichen, dass in regionalen und lokalen Bereichen, welche durch eine SRG-Absenz und durch regionale Zeitungsmonopole gekennzeichnet sind, Service-public-Leistungen künftig durch verstärkte Anstrengungen gesichert werden müssen.

Die Kritik am Service public aus dem rechtsoppositionellen Lager konkretisiert sich als politisch-ideologisches Programm, das sich hauptsächlich gegen die SRG richtet. Die rechte Argumentation versucht den "Kampfbegriff" des Service public als eine ideologische und leere Formel der linkslastigen SRG zu entlarven. Die "Verluderung des Journalismus" wird am politischen Milieu der 68er-Bewegung festgemacht, die mit dem linken Marsch durch die Institutionen ihre heutige Geltung beansprucht. Den Anpassungsdruck des Marktes auf die Bereitstellung von Service-public-Leistungen blendet diese Kritik in der Regel aus. Der Journalismus ist primär deswegen schlecht, weil er von Linken betrieben wird. Die Schweizerzeit hat anlässlich der Verabschiedung von Radiodirektor Andreas Blum ihre Position auf den Punkt gebracht: "Wäre nicht ein breites Publikum jahrzehntelang an einen subjektiven, anwaltschaftlichen, manchmal gefühlsrohen Journalismus gewöhnt worden, so könnte heute nicht mit Schludrigkeit und

Menschenverachtung Quote gemacht werden" (Schweizerzeit, 18.6.99). Zum traditionellen Vorwurf der Linkslastigkeit gesellt sich in den 90er Jahren vermehrt der Verdacht auf EU-Lastigkeit der Berichterstattung.

### **Den Begriff des Service public normativ und empirisch füllen**

Die aktuellen medienpolitischen Debatten über den Service public setzen ihren Fokus vor allem auf ökonomische Aspekte des Mediensystems. Der Verteilungskampf um Gebührengelder und Werbeeinnahmen lässt die Diskussion über die Inhalte und Kriterien des Service-public-Begriffs in den Hintergrund treten. Für einen Durchbruch in dieser wenig ertragreichen Debatte ist die Rückbindung der Diskussion an normative Kriterien und an empirische Untersuchungen notwendig. Die normative Programmatik rückt den Stellenwert des Service public für die demokratische Meinungsbildung in den Mittelpunkt. Die in der öffentlichen Diskussion validierten normativen Anforderungen müssen allerdings auch an der empirischen Wirklichkeit der Medienberichterstattung gemessen werden. Erst durch vergleichende Analysen der Programme lassen sich stichhaltige Aussagen über die Qualität von Service-public-Leistungen sowohl von privaten als auch von öffentlich beauftragten Veranstaltern machen.

Mario Schranz ist wissenschaftlicher Mitarbeiter im Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft foeg am Soziologischen Institut der Universität Zürich.

## Die SRG als Trägerin des Service public

### Ein Interview mit Martin Dumermuth, Vizedirektor des BAKOM

Judith Arnold, Matthias Loretan und Urs Meier

**Digitalisierung, Kommerzialisierung und Internationalisierung haben die Medienlandschaft grundlegend verändert. Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) soll diesen Entwicklungen Rechnung tragen.**

Martin Dumermuth, Vizedirektor des Bundesamtes für Kommunikation hat bei der Erarbeitung des Aussprachepapiers des Bundesrates mitgewirkt, das die Grundlage für den neuen Gesetzesentwurf bildet. Das bundesrätliche Papier sieht vor, private Veranstalter in den Markt zu entlassen und die Pflicht des Service public vorwiegend der SRG zu übertragen. Der Entwurf für das revidierte RTVG kommt Ende Jahr in die Vernehmlassung und wird für politische Debatten sorgen. Das Medienheft hat mit Martin Dumermuth gesprochen.

**Medienheft:** Herr Dumermuth, wann werden wir ein neues Radio- und Fernsehgesetz haben?

**Dumermuth:** Nach dem Stand unserer Arbeit kann das Gesetz frühestens Januar 2004 in Kraft treten. Allerdings handelt es sich um einen politischen Prozess, der nur zu Beginn von uns beeinflusst wird. Nach der Vernehmlassung werden wir mehr wissen, inwieweit Konsens besteht. Ein allfälliger Dissens, der breit geführte Debatten provoziert, würde natürlich mehr Zeit in Anspruch nehmen.

**Medienheft:** Was wird sich in der Medienszene Schweiz bis dahin markant verändert haben?

**Dumermuth:** Das ist eine schwierige Frage, wie die Erfahrung zeigt. Wenn ich die Prognosen Revue passieren lasse, die kursierten, als ich vor sechs Jahren beim BAKOM begonnen habe, so müsste sich die Fernsehlandschaft viel mehr verändert haben, als dies heute tatsächlich der Fall ist. Dies gilt ausdrücklich für das Fernsehen. In anderen Sektoren hingegen hat sich viel getan, vor allem im Onlinebereich. Und in der Einschätzung scheint weitgehend Übereinstimmung zu herrschen, dass sich dieser noch weiter entwickeln wird. Weit weniger Einigkeit herrscht bei der Beurteilung, ob der Onlinebereich traditionelle Medien substituieren, irgendwie mit ihnen verschmelzen oder parallel zu ihnen ergänzende Angebote bieten wird. Persönlich glaube ich, dass Radio und Fernsehen noch lange bestehen bleiben mit einem mehr oder weniger traditionellen Kern als Massenmedium. Allerdings werden sie wohl zunehmend von Onlineangeboten begleitet und ergänzt werden. Eine Substitution durch individualisierte Onlineangebote halte ich jedoch für unwahrscheinlich. Daher – und das ist die Konsequenz für das Radio- und Fernsehgesetz – macht es auch Sinn, ein Gesetz zu entwerfen, das nach wie vor solche Massenangebote regelt. Demgegenüber wäre es verfehlt, wenn man nun alles regeln wollte, was in absehbarer Zeit mit einer gewissen Massenrelevanz fernmeldetechnisch übertragen werden kann. Das wäre kaum erfolgversprechend, denn die Prognosen sind hier noch viel zu wenig gefestigt.

**Medienheft:** Soll das Gesetz auch weiterhin Radio- und Fernsehgesetz heissen?

# medien heft

**Dumermuth:** Ja, man will in erster Linie Programmrundfunk regeln und nicht breit in den Onlinebereich eingreifen.

**Medienheft:** Sie nehmen an, dass der Onlinebereich weiter wachsen wird. Nehmen Sie auch an, dass sich die Medienunternehmen stärker zu Content-Unternehmen entwickeln und die Art der Aufbereitung eine zweitrangige Rolle spielen wird?

**Dumermuth:** Diese Tendenz kann man in der Medienwirtschaft beobachten. All diese Fusionen und strategischen Allianzen bereiten letztlich darauf vor, dass man Inhalte in alle möglichen Kanäle giessen kann oder umgekehrt: dass man künftig auch über Inhalte verfügen wird, wenn man die entsprechenden Kanäle hat. Hier stellt sich die Frage, wie weit Substitutionseffekte stattfinden oder sich Alternativen entwickeln werden, die nebeneinander Bestand haben.

**Medienheft:** Teilen Sie die Vorstellung, dass auch die traditionellen Radio- und Fernsehveranstalter zu Content-Firmen werden.

**Dumermuth:** Das kann ich mir vorstellen. Aber das Kerngeschäft wird wohl das Angebot des traditionellen Rundfunks bleiben. Natürlich gibt es schon heute Veranstalter oder Mediengruppen, die über einen riesigen Stock an Content verfügen und davon leben. Die Kirchgruppe zum Beispiel hat schon sehr früh auf Filmrechte gesetzt. Ich glaube aber, dass die Rundfunkunternehmen weiterhin versuchen werden, traditionelle Rundfunkprogramme anzubieten und diese mit flankierenden Angeboten attraktiv zu halten. Insofern handelt es sich hier natürlich auch um Content-Providing mit verschiedenen Distributionswegen.

## Möglichkeiten und Grenzen der Regulierung

**Medienheft:** Nun wurde mit dem Diskussionspapier des Bundesrates eine gesetzgeberische Entwicklung vorgezeichnet, die den Regulierungsanspruch des Staates relativiert. Ist das eine Konzession an den Zeitgeist, der verlangt, dass sich der Staat auf seine Kernaufgaben konzentriert und das Übrige dem freien Markt überlässt?

**Dumermuth:** Das Aussprachepapier folgt nicht unreflektiert einem diffusen Zeitgeist. Leitend waren vielmehr die Erfahrungen, die man mit dem geltenden Recht und den gegenwärtigen Entwicklungen gemacht hat. Da ist zunächst die technologische Entwicklung, die den Akteuren auf dem Markt eine grössere Vielfalt an Optionen eröffnet, weshalb auch die Regulierung heute viel komplexer ist. Zweitens steht die Tendenz zunehmender Internationalisierung der Idee entgegen, man könne eine Medienlandschaft Schweiz flächendeckend und autonom gestalten. Das ist heute einfach überholt. Nehmen wir die Kabelnetze als Beispiel: Angesichts der Vielzahl ausländischer Programme werden heute vielleicht noch zwanzig Prozent der Fernsehangebote in einer bestimmten Landessprache durch schweizerische Konzessionen geregelt. Zum Dritten hat eine Ökonomisierung der Medienlandschaft stattgefunden. Das heisst, die Medien folgen heute stärker ökonomischen Gesetzmässigkeiten, weshalb sie mit publizistischen und politischen Geboten immer schwieriger beeinflussbar sind. Nach unserer Erfahrung entwickeln Unternehmen gerade aus ökonomischer Sicht immer wieder Umgehungsstrategien, so dass Regulierungsmassnahmen auch dysfunktionale Effekte haben. Ein Beispiel: Auf die Beschränkung der Unterbrecherwerbung reagieren kommerzielle Veranstalter mit kurzen Sendungen, damit zwischen diesen Werbung geschaltet werden

# medien heft

kann. Diese Tendenz ist aus Sicht des Leistungsauftrages von Radio und Fernsehen nicht unproblematisch. Solche Umgehungseffekte sind nicht im Sinne des Gesetzgebers und zeigen, dass die traditionelle Regulierung an ihre Grenzen stösst.

**Medienheft:** Wie kann man in einer stärker kommerziell organisierten und kommerziell ausgerichteten Medienwelt noch regulieren?

**Dumermuth:** Man kann nicht mehr umfassend gestalten, man kann nicht mehr abschotten, aber man kann bestimmte Strukturen aktiv fördern, um die gewünschten Effekte zu erreichen. Man dereguliert zum einen, versucht aber zum andern mit einem starken Service-public-Veranstalter die angestrebten Ziele zu erreichen – also durch positive Unterstützung und Förderung.

**Medienheft:** Die Kritiker dieses Konzeptes kritisieren nun aber, dass in der kleinen Schweiz ein starker Service-public-Veranstalter eine erdrückende Marktmacht hat und sich die gewünschten Effekte einer Deregulierung nicht wirklich einstellen können.

**Dumermuth:** Hier muss man unterscheiden: Deregulierung ist das eine und Etablierung eines funktionierenden Wettbewerbs mit gleichstarken Akteuren etwas anderes. Deregulieren kann man schon, aber ob sich das zweite dann einstellt, ist eine andere Frage. Wenn man von Markt spricht, muss man sich auch die Frage stellen, ob wir die wirtschaftlichen Ressourcen und das wirtschaftliche Potenzial haben, um wirklich einen Markt etablieren zu können. Und da haben wir tatsächlich Grenzen. Also muss man sich entscheiden: Will man in der Schweiz Strukturen, die auch international konkurrenzfähig sind, oder will man mit dem vorhandenen Potenzial einen Wettbewerb mit gleich starken Akteuren etablieren. Letzteres würde bedeuten, nach unten zu nivellieren mit der Konsequenz, dass kein Veranstalter mehr in der Lage wäre, mit den ausländischen Angeboten in der Schweiz zu konkurrieren. Das ist ein Faktum, das wir in anderen Wirtschaftsbereichen auch haben. Eine gewisse Konzentration der Kräfte ist also nötig. Beim Rundfunk haben wir allerdings die Besonderheit, dass die Konkurrenz mit dem Ausland asymmetrisch ist. Ausländische Angebote finden in jeder Sprachregion der Schweiz Beachtung. Ein Rundfunkveranstalter, der schweizerische Inhalte anbietet, wird aber in Deutschland oder Frankreich nie eine Chance haben. Und diese Asymmetrie muss man mit Gebühren ausgleichen.

**Medienheft:** Gehen wir etwas näher auf diese bundesrätliche Position ein: Sie schlagen vor, den Regelungsanspruch grundsätzlich zurückzunehmen und von pragmatischen Überlegungen aus festzulegen, was überhaupt geregelt werden kann. Nach Ihrer Konsequenz würden die privaten Veranstalter weitgehend in den Markt entlassen und die SRG als konzessionierte Veranstalterin stärker in die Pflicht genommen. Das würde aber auch heissen, den öffentlich-rechtlichen Sender weiter zu privilegieren und in diesem Sinn auch zu stärken. Das ist ein sehr angreifbares Konzept. Wie schätzen Sie denn seine politischen Chancen ein?

**Dumermuth:** Auf Grund der Stellungnahmen im Vorfeld glaube ich, dass der Grundsatz dieses Papiers auf relativ grosse Akzeptanz stossen wird. Wenn man die Diskussion zurückverfolgt, so stellt man fest, dass die Forderungen nach Abbau der Privilegien der SRG vor drei, vier Jahren noch viel stärker waren. Heute ist die Notwendigkeit eines starken Service-public-Veranstalters kaum mehr umstritten – es geht viel mehr um die Modalitäten. Beispielsweise stellt sich die Frage, ob nur die SRG Gebührengelder bekommt oder ob ein Teil der Gebühren auch an Private ausgeschüttet wird. Und auch da

gibt es Differenzen, zum Beispiel in der Frage, ob Gebührengelder nur an lokal-regionale Sender gehen, wie das heute der Fall ist, oder auch an grosse Veranstalter, wie das von Herrn Schawinski gefordert wird. Das ist das eine. Das zweite, das sicher zu Diskussionen Anlass geben wird ist die Frage, wie weit die SRG kommerziell tätig sein darf und wie weit der Rundfunkordnung eine asymmetrische Regulierung zu unterlegen ist. Das kann durch Liberalisierung im privaten Bereich oder durch vermehrte Restriktionen bei der SRG erfolgen. Letztlich wird es auch eine Frage sein, ob und allenfalls wie weit die SRG die Zahl ihrer Programme erhöhen darf. Aber der Grundsatz des Papiers wird kaum umstritten sein. Ich glaube auch, je mehr sich die Leute mit den wirtschaftlichen Realitäten befassen und nach der wirtschaftlichen Realisierbarkeit solcher Konzepte fragen, desto mehr stellen sie fest, dass die Spielräume nicht gross sind.

### Alternativen zum Entwurf

**Medienheft:** Dieses Konzept wird wahrscheinlich vor allem in der Westschweiz und im Tessin Akzeptanz finden, während die wirtschaftliche Situation in der Deutschschweiz auch andere Lösungen zuliesse.

**Dumermuth:** Das ist zu erwarten, wobei interessanterweise gerade im Kanton Tessin zur Zeit Bestrebungen laufen für eine Gebührenabschaffungsinitiative. Natürlich hat man mehr wirtschaftlichen Spielraum in der Deutschschweiz als in der Romandie oder im Tessin. Und trotzdem scheint mir – salopp gesagt – das Postulat der Abschaffung der SRG nicht realistisch zu sein, auch in der Deutschschweiz nicht.

**Medienheft:** Es geht ja nicht um die Abschaffung der SRG. Aber im Rahmen eines Modells zur Prozesssteuerung, wie Sie es mit der neuen Regelung vorhaben, ist es überraschend, für die Erbringung des Service public nur einer einzelnen Institution Geld geben zu wollen. Denkbar wäre auch dieses andere Modell, wonach Funktionen definiert und ausgeschrieben werden, wie das im Telekommunikationsbereich ja bereits der Fall ist. Würde man den Prozess als Laboratorium gestalten, so wäre ein gewisser Spielraum für Effekte gegeben, die nicht voraussehbar sind.

**Dumermuth:** Heute besteht eine gewisse Einsicht, dass es im Rundfunkbereich schwierig ist, Leistungsaufträge zu operationalisieren und für die Durchsetzung rechtlich fassbar zu machen. Im Bahn- oder Telekommunikationsbereich können Sie mit technischen Parametern Leistungsaufträge klar definieren, zum Beispiel eine bestimmte Datenrate, über die alle Haushalte verfügen müssen, oder bestimmte Bahnfrequenzen oder Personentransportkapazitäten. Das ist im Rundfunkbereich nicht möglich.

**Medienheft:** Gerade weil es schwierig ist, die Parameter des Service public im Rundfunk festzusetzen, könnte man eine Situation schaffen, die ab und zu auch einem andern Veranstalter die Chance gibt, mit seinem Programm eine Interpretation des Service public aufzuzeigen. Wird hingegen dieser Leistungsauftrag einem einzelnen Unternehmen übertragen, so ist man vollumfänglich darauf angewiesen, was dieser Veranstalter letztlich liefert.

**Dumermuth:** Natürlich begibt man sich damit in Abhängigkeiten. Es wäre zweifellos angenehmer, wenn man beispielsweise zwei Rundfunkveranstalter in der Grösse der SRG hätte, die miteinander in einem gewissen Konkurrenzverhältnis stehen. Wenn man aber einzelne Funktionen ausscheidet, läuft man Gefahr, dass eine noch grössere Durchmi-

schung von kommerziellen Interessen und Service public stattfindet. Und wie wollen Sie genau bestimmen, wer einen Leistungsauftrag und entsprechende Unterstützungen bekommt? Private sind zudem immer auch daran interessiert, ein kommerziell möglichst attraktives Programm zu machen, das zusätzlich auch als Service public anerkannt und unterstützt wird. Das ist nachvollziehbar, denn sie müssen viel stärker den wirtschaftlichen Gesetzmässigkeiten folgen. Jede Zersplitterung des Service public bringt daher Probleme mit sich, vor allem in der Durchsetzung des Leistungsauftrags.

**Medienheft:** Der Radiobereich ist von der internationalen Konkurrenz sehr viel weniger tangiert. Hier wäre es denkbar, Funktionen zu definieren und die entsprechenden Programmaufgaben verschiedenen Veranstaltern anzutragen. Davon hat man aber auch abgesehen. Es entsteht der Eindruck, dass hinter ihrem Konzept ein Bedrohungs-Szenario steht, das stark vom Fernsehen her geschrieben wurde. Damit wird eine Notwendigkeit geschaffen, die sich für den Radiobereich nicht unbedingt ergibt.

**Dumermuth:** Das Aussprachepapier ist tatsächlich stark durch die Fernsehoptik geprägt. Allerdings ist in verschiedenen Regionen der Schweiz – so etwa in der Romandie – die Präsenz der ausländischen Radioveranstalter enorm stark.

**Medienheft:** Ihr Konzept sieht für die SRG Generalistenprogramme vor und schliesst Sparten- oder Zielgruppenprogramme eher aus. Veranstalter gehen jedoch zunehmend dazu über, Content für bestimmte Zielgruppen aufzubereiten. Ist es angesichts dieser Entwicklung nicht fatal, die SRG auf eine Programmform fixieren zu wollen, die sich als Auslaufmodell erweisen könnte?

**Dumermuth:** Das ist nicht absolut zu verstehen, denn wir sind uns der Segmentierung des Publikums und der Lebensstile bewusst. Natürlich könnte die SRG theoretisch ihre Programme vervielfachen und alle Bereiche auch kommerziell attraktiv besetzen. Aber warum sollte die SRG aus Service-public-Sicht beispielsweise unmoderierte Mainstream-Programme machen? Wenn man jedoch merkt, dass die Generalistenprogramme nicht mehr die gesamte Gesellschaft erreichen, muss man die Service-public-Angebote zielgruppengerecht aufbereiten. Virus wurde nicht zuletzt mit dieser Begründung konzessioniert. Man anerkennt seinen Stellenwert für die Jugend. Die Bedingung ist aber, dass auch Nachrichten und Informationsinhalte in seinen Programmen angeboten und jugendgerecht aufbereitet werden. Das Aussprachepapier sieht ausdrücklich die Möglichkeit vor, SRG-Zielgruppenprogramme zu konzessionieren, wenn diese für die Erbringung des Service public unabdingbar sind.

### Strukturelle Neuerungen zur Sicherung des Service public

**Medienheft:** Die SRG-Konzession ist heute so abgefasst, dass die SRG weitgehend selbst bestimmen kann, was unter Service public zu verstehen ist. Das hat in jüngster Zeit auch für einigen politischen Unmut gesorgt. Bei der Gesetzesrevision wird es eine zentrale Aufgabe sein, den Begriff des Service public klar zu formulieren, ohne dadurch die publizistische Freiheit einzuschränken. Das ist eine sehr anspruchsvolle Aufgabe, die hier auf die Gesetzgebung zukommt.

**Dumermuth:** Ich warne immer vor dem Anspruch, materiell klar formulieren zu wollen, was Service public im Rundfunkbereich ist. Denn es geht doch um Begriffe wie Kultur, die sich einer klaren operationalisierbaren Definition entziehen – es sei denn, man stellt

# medien heft

die Dynamik dieses Begriffs einfach still – und das kann ja auch nicht die Idee sein. Deshalb geht es wohl eher darum, Ziele zu definieren und Prozesse zu etablieren, die diese Zielerreichung gesellschaftlich immer wieder thematisieren. Die SRG wird dadurch in einen gesellschaftlichen Prozess eingebunden und unter einen gewissen Legitimationsdruck gestellt.

**Medienheft:** Die SRG scheint nicht begeistert zu sein, von dieser Aussicht, einem stärkeren Rechtfertigungsdruck ausgesetzt zu werden. Vor allem in Bezug auf die Institutionalisierung des SRG-Beirates.

**Dumermuth:** Zurzeit interpretieren alle ihre Wünsche und Befürchtungen in diesen Beirat. Deshalb ist er in der öffentlichen Diskussion noch sehr diffus – mir scheint diffuser als im Aussprachepapier vorgezeichnet. Wenn sich die SRG dagegen wehrt, so ist das auch Teil des politischen Prozesses.

**Medienheft:** Dieser Beirat ist in vielem vergleichbar mit dem Presserat. Nehmen Sie an, dass er eine wirkungsvolle öffentliche Diskussion über Qualität sicher stellen kann?

**Dumermuth:** Der Presserat ist eher vergleichbar mit der UBI: Er interveniert in der Regel auf Beschwerde hin und nimmt Stellung, ob bei konkreten Publikationen bestimmte journalistische Sorgfaltspflichten erfüllt bzw. verletzt wurden. Beim Beirat geht es vielmehr um die Fragen: was heisst Service public in einer bestimmten Zeit, was wird gefordert von der SRG, und erfüllt die SRG diese Forderungen auch? Insofern geht es nicht um eine Negativprüfung, ob bestimmte Minimalstandards verletzt wurden, sondern um eine Positivprüfung, ob diese positiven Leistungen, die vom Programm der SRG insgesamt erwartet werden, auch erfüllt wurden. Diese Frage wird heute nicht in institutionalisierter Weise gestellt. Ob dieser Beirat über genügend Öffentlichkeit und Aufmerksamkeit verfügen wird, um seine gesellschaftliche Funktion zu erfüllen, wird sich zeigen.

**Medienheft:** Dieser Beirat enthält von der Anlage her eine indirekte Kritik, denn seine Funktion ist traditionellerweise den SRG-Trägerschaften zugeteilt. Diese verfügen über eine Fülle von Gremien, wie beispielsweise den Publikumsrat, die Ombudsstelle und die regionalen Programmkommissionen. Wird mit dem SRG-Beirat auch eine Vereinfachung dieser Strukturen angestrebt?

**Dumermuth:** Der Publikumsrat ist ein SRG-internes Organ. Um aber gesellschaftliche Resonanz zu erzeugen, muss ein solches Gremium eine gewisse Unabhängigkeit und eine rechtliche Legitimation haben. Daher Beirat statt Publikumsrat. Die Strukturen versucht man insofern zu vereinfachen, als dass die sogenannte Kommunikationskommission durch die Zusammenlegung mit der Unabhängigen Beschwerdeinstanz nicht nur für die Telekommunikation, sondern auch für das Radio und das Fernsehen zuständig sein wird. Diese Kommission wird den juristischen Diskurs führen, während sich der SRG-Beirat auf die gesellschaftspolitische Diskussion verlegen soll. Wir sind der Meinung, dass es sich hier um sehr unterschiedliche Bereiche handelt, die auch aus Gründen der Rechtssicherheit nicht durchmischt werden dürfen, sondern institutionell zu trennen sind.

### Wahrung der politischen Unabhängigkeit des Rundfunks

**Medienheft:** Mit dem SRG-Beirat will man ein Gremium schaffen, das zwar politisch zusammengesetzt wird, aber nicht als parteipolitische Interessenvertretung fungieren soll.

**Dumermuth:** Für dieses Modell sprechen medienspezifische Argumente, die eine gewisse Einzigartigkeit haben. Der Service public ist ein politischer Begriff. Er umschreibt gesellschaftliche Bedürfnisse, die in gesellschaftlichen Prozessen definiert werden müssen – und das ist letztlich Politik. Aber weil wir den Grundsatz der Staatsunabhängigkeit des Rundfunks haben, können diese Entscheide nicht von institutionalisierten politischen Organen wie der Regierung oder dem Parlament gefällt werden. Wir hätten ein Problem, wenn die Regierung sagen würde, was unter dem Begriff Kultur zu verstehen ist. Daher versucht man, der SRG ein unabhängiges Organ gegenüber zu stellen. Das lässt sich auch aus der Perspektive der Gewaltenteilung betrachten: Die Medien haben – bei allen Vorbehalten gegenüber dieser Terminologie – als sogenannte Vierte Gewalt eine Kontrollfunktion gegenüber den anderen Gewalten. Aus Gründen der Staatsunabhängigkeit verhält es sich aber nicht umgekehrt. Letztlich beruht aber das politische System darauf, dass die Gewalten zwar geteilt sind, aber untereinander kommunizieren und einander kontrollieren. Der unabhängige Beirat ist dazu gedacht, auch die SRG in einen diskursiven Kontrollmechanismus einzubinden. Dabei handelt es sich nicht um ein hierarchisches Verhältnis, insofern der Beirat nicht verfügen kann, ob die Konzession erfüllt ist oder nicht. Es geht lediglich darum, einen Diskursprozess zu etablieren, der den Besonderheiten der Medien Rechnung trägt.

**Medienheft:** Die Gegenposition zu dieser Idee des Beirates sagt, dass man nicht von Staates wegen ein staatsunabhängiges Gremium schaffen könne. Deshalb müsse man diese Kontrollfunktion den Medien überlassen. Und da die Presse wie auch andere Medien die SRG beobachten, sei ausreichend garantiert, dass ihre Entwicklung in der Öffentlichkeit diskutiert werde.

**Dumermuth:** Ich würde der Schlussfolgerung zustimmen, aber der Prämisse nicht. Natürlich ist es eine Sache der Medien, die Medien zu kontrollieren. Ich meine aber, dass gerade der Beirat diesen Diskurs auch initialisieren und befruchten kann. Ob und inwiefern seine Stellungnahmen auch in der Öffentlichkeit diskutiert werden, kann er jedoch nicht selber steuern. Da werden die Medien eine tragende Rolle spielen. Allerdings sind solche Stellungnahmen auch provokativ: Sie provozieren die SRG, sich in der Öffentlichkeit vernehmen zu lassen, und sie rufen andere Medien auf den Plan. Insofern kann das ein Schritt sein in Richtung eines aktiven medienpolitischen und vor allem auch medial geführten Diskurses. Aber dass die Staatsunabhängigkeit dadurch verletzt würde, davor habe ich keine Angst – nicht zuletzt auf Grund der Tatsache, dass der Beirat keine verbindlichen Entscheide fällen kann. Er kann zwar Position beziehen, ist dann aber wiederum der Kritik durch die Medien ausgesetzt.

**Medienheft:** So gesehen könnte der Beirat ein Gegengewicht zum Konzernjournalismus sein.

**Dumermuth:** Absolut. Untersuchungen haben ja schon verschiedentlich auf Konzernjournalismus hingewiesen. Mit dem Beirat könnte man hier sicher einen Kontrapunkt setzen.

**Medienheft:** Wie wird die gesellschaftliche Repräsentativität des Beirates garantiert, wenn nicht nach dem Parteienproporz? Wer wählt nach welchen Kriterien die Mitglieder des Rates?

# medien heft

**Dumermuth:** Mit der Unabhängigen Beschwerdeinstanz haben wir bereits einige Erfahrung in der Zusammenstellung eines Medienaufsichtsorgans durch den Bundesrat. Der Beirat stellt uns vor ähnliche Fragen, was nun aber nicht heisst, dass er nach den gleichen Mustern aufgebaut wird. Zentral ist sicher der Sachverstand und dass die Leute die Medienlandschaft kennen. Der Parteienproporz spielt natürlich auch eine gewisse Rolle, sollte aber nicht im Vordergrund stehen. Das Gremium darf auch nicht zu gross sein, damit ein effizientes Arbeiten gewährleistet ist. Die Repräsentanz der Gesellschaft muss sicher gestellt sein, zu denken ist etwa an die Sprachregionen, die Geschlechter oder die Altersgruppen. Es war etwa die Rede von neun bis elf Mitgliedern, aber das ist noch nicht definitiv festgelegt. Zudem soll dieser Beirat über eine professionelle Infrastruktur verfügen, damit er in der Lage ist, auch breit angelegte Programmebeobachtungen durchzuführen. Das braucht natürlich Geld, um auch gezielt Studien in Auftrag zu geben.

**Medienheft:** Wäre der Beirat ausschliesslich auf die SRG konzentriert? Oder wäre es auch denkbar, dass der Beirat generell in medienpolitisch heiklen Fragen Stellung bezieht?

**Dumermuth:** Das ist so. Der Beirat soll vor wichtigen medienpolitischen Entscheiden angehört werden.. Aber in erster Linie ist er für die SRG verantwortlich. Er ist das Korrelat zum Service-public-Auftrag und zur Gebührenfinanzierung. Und da man Private von diesen Aufträgen entlasten will, macht es auch keinen Sinn, dort eine solche Kontrolle zu etablieren. Allerdings kann der Beirat die Funktion und die Position der SRG nur dann beobachten, wenn er sie in den Kontext der ganzen Medienlandschaft stellt. Insofern wird er natürlich auch das gesamte Medienumfeld im Auge behalten müssen, wenn auch eher aus praktischen Gründen.

**Medienheft:** Der Beirat soll also nicht die Privaten beobachten und die Konzessionsbehörde beraten, sondern Stellungnahmen vorlegen oder auf Stellungnahmen zurückgreifen, wenn es um die Frage geht, welche Aufgaben in Zukunft dem Service public zugewiesen werden oder welche Möglichkeiten der SRG für zusätzliche Programme offen stehen.

**Dumermuth:** Genau, die Konzessionsbehörde für die SRG bleibt ja der Bundesrat. Und Konzessionsgesuche bzw. Entscheide werden sowohl der Kommunikationskommission wie auch dem Beirat zur Stellungnahme vorgelegt. Zudem kann der Beirat auch Anträge an die Konzessionsbehörde stellen, wenn er der Meinung ist, dass etwas aus dem Ruder läuft und Dimensionen annimmt, denen nur noch rechtlich beizukommen ist – sei dies nun durch Konzessionsauflagen oder andere Massnahmen. Eine gewisse Verknüpfung muss also bestehen, auch wenn der Beirat nicht selbst aufsichtsrechtlich tätig werden kann.

**Medienheft:** Viele Beobachter sind der Meinung, dass die Trägerschaft der SRG überholt sei. Ist es denkbar, dass sie abgeschafft und eine andere Form der Unternehmensorganisation eingeführt wird?

**Dumermuth:** Man kann sich fragen, ob es Sache des Gesetzes ist, die Organisation der SRG im Detail festzulegen oder ob es nicht vielmehr darum geht, Aufträge zu formulieren und die Finanzierung zu regeln. Die Tendenz geht wohl eher dahin, dass die SRG selbst eine Reform unter dem neuen Gesetz durchführen wird.

### Finanzierung und Kontrolle des Service public

**Medienheft:** Wir haben über die Aufträge und über die Organisationsform der SRG geredet. Wie sieht das nun mit der Finanzierung aus: In Deutschland kennt man eine Bestandes- und Entwicklungsgarantie und hat auch ein entsprechendes Gremium eingerichtet, das die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks regelt. Welcher Regelmechanismus ist künftig für die SRG vorgesehen, um direkte oder indirekte politische Beeinflussung auszuschliessen?

**Dumermuth:** Es wird auch weiterhin der Bundesrat sein, der im Rahmen des Gesetzes die Finanzierung der SRG festlegt. Dabei stellen sich immer verschiedene Fragen, die auf der Konzessionsebene gelöst werden müssen: Zum einen geht es um die Gebühren, zum andern um die Öffnung von mehr oder weniger kommerziellen Möglichkeiten. Die Gebührenfrage wird auch weiterhin der Bundesrat beantworten, wobei es auch dort ein institutionalisiertes Anhörungsrecht für den Beirat gibt. Denn die Frage ist in der Regel zweigeteilt: Die SRG muss gewisse Leistungen zur Erfüllung des Service public erbringen, was auf der anderen Seite mit einem Finanzbedarf verbunden ist. Gerade die Frage, welche Leistungen zur Erbringung eines zeitgemässen Service public nötig sind, wird den Beirat beschäftigen. Schon heute nimmt der Preisüberwacher jeweils zum Gebührenantrag der SRG Stellung – und das wird auch künftig so sein. Aber letztlich ist es immer auch eine politische Frage, den Umfang des Service public festzulegen. Wahrscheinlich ist es eine Illusion, zu glauben, das könne so abstrakt unpolitisch erfolgen, wie das in Deutschland angestrebt wird mit der KEF, der Kommission für die Ermittlung des Finanzbedarfs.

**Medienheft:** Es ist durchaus möglich, dass die politische Akzeptanz der Gebühren der Entwicklung der SRG gewisse Grenzen setzt. Möglich ist, dass zum Beispiel die Sport- oder Filmrechte mit ihren explodierenden Preisen von der SRG nicht mehr voll mitgetragen werden. Könnte es sein, dass man die SRG künftig eher zurückstutzen und auf bestimmte Kernaufgaben festlegen wird? Zum Beispiel reicht es ja, wenn die Olympischen Spiele von der ARD übertragen werden.

**Dumermuth:** Die Fragestellung geht in zwei Richtungen. Zunächst beeinflusst die Gebührenhöhe die Akzeptanz, das ist klar. Wenn Sie aber gerade die publikumsattraktiven Leistungen, wie Sport oder Film streichen, kann das auch Rückwirkungen auf die Akzeptanz der Gebühren haben. Man wird sagen: Moment, jetzt bezahle ich Gebühren, aber die SRG bringt weder Sport noch bringt sie Filme. – Das ist eine sehr schwierige Gratwanderung. Dabei genießt die SRG grosse Autonomie. Es würde nicht angehen, hoheitlich anzuweisen, die Olympischen Spiele seien nicht mehr zu übertragen. Die SRG hat aber auch schon Signale gesetzt und zum Beispiel die Übertragungen der Champions League in Frage gestellt. Die Spiele werden zwar nach wie vor ausgestrahlt, aber Herr Walpen hat betont, dass die SRG diese Spirale nicht mehr unbeschränkt mitdrehen könne.

**Medienheft:** Das Aussprachepapier sieht davon ab, Globalbudgets zu machen, das heisst, konkrete Service-public-Leistungen an bestimmte Gebührengelder zu koppeln. Müsste aber nicht wenigstens im Nachhinein ein differenzierter Ausweis im Sinne einer Service-public-Bilanz eingefordert werden, damit sowohl der SRG-Beirat als auch die Öffentlichkeit die Qualität und teilweise auch die Quantität dieser Leistungen beurteilen können? Welche Auflagen wird es geben, um Transparenz in Bezug auf die Leistung des Service public zu schaffen?

# medien heft

**Dumermuth:** Es wird erwartet, dass der Beirat in seiner Berichterstattung Position bezieht, wie weit diese Leistungen erbracht werden. Dabei soll er sowohl die Gesamtheit prüfen, als auch bestimmte Themenbereiche eingehender betrachten. Die SRG wiederum ist gegenüber dem Beirat offenheitspflichtig. Sie kann aber auch kontern, wenn sie der Meinung ist, sie werde nicht gut behandelt. Wenn wir eine solche Transparenz erreichen, die darüber hinaus eine diskursive ist, so ist das viel wertvoller, als wenn einseitig eine Bilanz gezogen oder ein Bericht eingefordert würde.

**Medienheft:** Aus dem Gang unserer Diskussion entnehme ich, dass der Beirat im Konzept für das neue Radio- und Fernsehgesetz eine Art Schlüsselfunktion einnimmt. Ist diese Beobachtung richtig?

**Dumermuth:** Das ist richtig. Der Beirat ist sehr wichtig, und er ist auch neu. Wie weit er realisierbar ist, wird sich weisen. Dabei ist seine Schlüsselfunktion so zentral wie diejenige eines starken Service-public-Veranstalters. Je stärker man diesen Veranstalter macht im gesamten System, desto mehr muss man sich Gedanken machen, wie das Erreichen seiner Ziele sicher gestellt werden kann, ohne seine Unabhängigkeit einzuschränken.

**Medienheft:** Vielen Dank für das Gespräch.

Das Gespräch mit Martin Dumermuth fand am 11. Oktober 2000 statt. Die Fragen stellten Urs Meier und Matthias Loretan. Den Text verfasste Judith Arnold.