

16

9. Oktober 2001

medien heft

Rundfunkpolitische Modelle im Wandel

Editorial

Matthias Loretan

Mit dem vorliegenden Dossier nimmt das Medienheft die aktuelle Debatte über die Revision des RTVG auf und reflektiert die anstehenden politischen Weichenstellungen in einem historischen Zusammenhang. Judith Arnold untersucht die Vernehmlassungsantworten gesellschaftlicher Akteure zum Entwurf des neuen Radio- und Fernsehgesetzes. Diesen Entwurf hat das Medienheft im Dossier Nr. 14 "Schweizer Medienordnung am Wendepunkt" als visionäre und zugleich praktikable Vorlage zur Diskussion gestellt. Arnold referiert die Vernehmlassungsantworten unter thematischen Aspekten und diskutiert die Frage, wie die Interessen des Publikums authentisch artikuliert und wirksam in die Steuerung des Rundfunks eingebracht werden könnten. – Im Gespräch mit Urs Meier äussert sich Marc Furrer, Direktor des Bundesamtes für Kommunikation, zum Stand der RTVG-Revision. Er begründet seine medienpolitischen Optionen in Auseinandersetzung mit den Entwicklungen des dualen Rundfunks in der Schweiz. – Thomas Schneider untersucht die Schweizer Rundfunkpolitik von 1970 bis 1983 anhand der Debatten im Parlament sowie in ausgewählten Fachzeitschriften und Tageszeitungen. Den rundfunkpolitischen Umbruch von der politischen Kontrolle zur Marktorientierung stellt er in einen strukturellen Zusammenhang und erklärt ihn mit Theorien des gesellschaftlichen Wandels.

Wenn wir das Geschehene nicht einfach chronologisch nacherzählen wollen, müssen wir nach Gründen und Erklärungen für die historischen Entwicklungen suchen. Muster der *Personalisierung* weisen eine beschränkte heuristische Kraft auf. Eine Person wie

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, Internet 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)

zum Beispiel Roger Schawinski vermochte zwar im Übergang zu den achtziger Jahren Wirkkräfte zu binden und als Symbolfigur die Marktöffnung des Schweizer Rundfunks einzuleiten. Die Liberalisierung der Werbeordnung jedoch blieb in zu engen gesetzlichen Angeln stecken, so dass Schawinski diesen Sommer sein Rundfunkunternehmen verkaufen musste. – Neben Einzelpersonen sind es *korporative Akteure* wie gesellschaftliche Gruppen, Parteien und zunehmend auch Medienunternehmen, welche die Steuerung des Rundfunks beeinflussen. Aber auch ihre Macht ist beschränkt, denn mit der Einführung des Marktmodells werden die politischen Handlungsspielräume enger. In der aktuellen Diskussion um die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) zeigt sich die Schwächung des Politischen darin, dass die entscheidenden Problemdefinitionen und Lösungsansätze von der Verwaltung und den Medienunternehmen ausgehen, während die Parteien und gesellschaftliche Interessengruppen sich zunehmend schwer tun, mit der Dynamik des Rundfunkmarktes mitzuhalten und hinreichend differenzierte Problemlösungen einzubringen.

Rundfunkpolitische Entscheidungen können nur unzureichend als Ergebnis öffentlicher Diskurse zwischen den Beteiligten erklärt werden. Wer nach dem Warum des Wandels von Rundfunkmodellen fragt, wird einen pluralistischen Strauss von Sinnkonstruktionen erhalten. Denn die am politischen Diskurs Beteiligten werden aus ihrer je eigenen Perspektive andere Interpretationen anbieten. Darüber hinaus vermögen sozialwissenschaftliche Ansätze verallgemeinerbare Muster herauszuarbeiten. Die Plausibilität dieser wissenschaftlichen Interpretationen hat sich primär in theoretischen Diskursen zu erweisen. Insofern sie zur Rechtfertigung von Modellen in praktischen Diskursen beigezogen werden, haben sie aber auch eine politische Relevanz. Die geborgte Aura der wissenschaftlichen Evidenz setzen die Teilnehmer strategisch ein. Die methodisch gesicherten Einsichten können aber auch dazu dienen, die Probleme differenzierter wahrzunehmen und die eigenen Wirklichkeitskonstruktionen und Optionen zu überdenken.

Im vorliegenden Dossier untersucht *Thomas Schneider* eine für den Wandel der rundfunkpolitischen Modelle in der Schweiz entscheidende Phase (1970 – 1983). Er stellt die Debatten im Parlament sowie in ausgewählten Fachzeitschriften und Tageszeitungen in einen strukturellen Zusammenhang und erklärt ihn mit Theorien des gesellschaftlichen Wandels. In den Kategorien von Luhmanns Systemtheorie interpretiert er den Bruch des SRG-Monopols und die Zulassung privater Veranstalter als Ausdifferenzierung des Mediensystems zu einem relativ autonomen Teilsystem, das sich von der Kontrolle des politischen Systems löst und nach eigenen sowie an das ökonomische System gekoppelten Regeln funktioniert. Das systemtheoretische Interpretationsraster ergänzt und differenziert Schneider durch die vom Zürcher Soziologen Imhof formulierte These von der Diskontinuität des sozialen Wandels. Imhof begreift wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung als eine zyklische Abfolge von längeren Phasen struktureller Stabilität und kürzeren Krisenphasen, in denen die Struktur in Bewegung gerät. Im Rückgriff auf Imhofs Ansatz kann Schneider zeigen, wie rundfunkpolitische Deutungsmodelle mit orientierungsstiftendem und handlungsleitendem Potential dieser Abfolge von Aufbau und Erosion folgen.

Für die kirchliche Medienpublizistik bietet die Arbeit von Thomas Schneider interessante Anregungen zur geschichtlichen Rekonstruktion der eigenen medienpolitischen Positionen und ihrer Wirkungsgeschichte. Als eine der Fachzeitschriften untersucht Schneider die Film- und Medienzeitschrift ZOOM und arbeitet das Profil ihrer rundfunkpolitischen Stellungnahmen heraus. ZOOM, eine Vorgängerpublikation von ZOOM Kommunikation und Medien sowie des heutigen Medienheftes, hat sich in den achtziger Jahren engagiert eingesetzt für die Qualität der Programme, für eine unabhängige Berichter-

medien heft

stattung und gegen eine Privatisierung des Rundfunks. Erst nach dem rundfunkpolitischen Wandel zum Marktmodell gaben die kirchlichen Mediendienste in den neunziger Jahren ihre Skepsis gegenüber dem privaten Rundfunk auf. Diese medienpolitische Neupositionierung war nach der Einführung des dualen Rundfunkmodells notwendig geworden. Die kirchlichen Mediendienste engagieren sich weiterhin für die Qualität der Programme und suchen nach Möglichkeiten, wie sich die gemeinwohlorientierten Leistungen als Service public in einer liberalisierten Rundfunkordnung entwickeln lassen. Ohne ihre Zielwerte zu verraten, hat die (kirchliche) Medienpolitik ihre inhaltlichen Stellungnahmen jedoch auf den diskontinuierlich verlaufenden sozialen Wandel in modernen Gesellschaften jeweils neu auszurichten.

Inhalt:

Seite 7

Die Publikumsinteressen in der Rundfunkpolitik

Judith Arnold

1. Ausgangslage der Gesetzesrevision	8
1.1 Das Drei-Ebenen-Modell	8
1.2 Digitalisierung	9
1.3 Internationalisierung	9
1.4 Schweizerische Besonderheiten	9
2. Konzept des Gesetzesentwurfs	9
2.1 Das duale Rundfunkmodell	9
2.2 Service public und Leistungsauftrag	9
2.3 Behördenorganisation der SRG	10
2.4 Neuorganisation der Aufsichts- und Kontrollinstanzen	11
3. Gesellschaftliche Akteure zur RTVG-Revision	11
3.1 Arbus	12
3.2 Medien-Forum	13
3.3 Katholischer Mediendienst und Reformierte Medien	13
3.4 Medienkommission der Schweizerischen Bischofskonferenz	14
3.5 CVP	15
3.6 FDP	16
3.7 SP	16
3.8 SVP	17
3.9 Presserat	18
4. Analyse der Stellungnahmen	19
4.1 Zum Gesetzesentwurf allgemein	19
4.2 Zum dualen Rundfunksystem	20
4.3 Zum Finanzierungsmodell	20
4.4 Zu den Programmvorschriften	21
4.5 Zur Behördenorganisation	21
4.6 Zu den Aufsichts- und Kontrollinstanzen	21
5. Fazit	22
6. Literaturverzeichnis	23
6.1 Wissenschaftliche Quellen	23
6.2 Empirische Quellen	23

Primär geht es um Programme

Gespräch mit Bakom-Direktor Marc Furrer

Urs Meier

1. Die SRG war eine Institution, heute ist sie ein Unternehmen	25
2. Die entstandene Vielfalt ist kein Meinungspluralismus	26
3. Die Integrationsleistung der Medien und die Idee der Schweiz	27
4. Das RTVG löst ein Verbreitungs- und ein Leistungsproblem	28
5. Für eine klare und griffige Definition von Service public	29
6. Zu viel oder zu wenig Regulierung?	29
7. Gebührensplitting als Verhandlungsmasse?	30

Geschichte eines rundfunkpolitischen Paradigmawechsels:

Von der politischen Kontrolle zur Marktorientierung

Modelle der Schweizer Rundfunkpolitik von 1970 bis 1983 in Parlament, Fachzeitschriften und Tageszeitungen

Thomas Schneider

1. Theoretische Erklärungsmodelle für den Modellwechsel in der Rundfunkpolitik	32
1.1 Die Ausdifferenzierungsthese	32
1.2 These von der Diskontinuität des historischen Wandels	33
2. Debatten um die Schaffung der neuen Rundfunkordnung	34
2.1 Die lange Stabilität des von der Politik kontrollierten Monopolrundfunks	35
2.2 Phase der Krise und der Konzeptionen	36
2.3 Rundfunkpolitik als Kampf um die politische Kontrolle der SRG	37
2.4 Pragmatische Rundfunkversuche statt langwieriger Expertenplanung	39
2.5 Doch noch eine Mediengesamtkonzeption	40
2.6 Erneuter Kampf um die politische Kontrolle der SRG	41
2.7 Das "kleine" Radio 24 fordert die "grossen" etablierten Akteure heraus	41
2.8 Mühsame Klärung der Positionen zwischen den etablierten Akteuren	43
2.9 Uneinigkeit bei Wissenschaft und Experten, Führungsschwäche des Bundes	43
2.10 Die Mediengesamtkonzeption: "Versandhaus-Katalog" statt Leitbild	44
2.11 Die Vorsichtige Öffnung des Monopols: die Rundfunkversuchsordnung (RVO)	45
2.12 Die Etablierung der neuen marktorientierteren Rundfunkordnung	46
3. Fazit: Beurteilung der Rundfunkpolitik im Lichte der beiden Erklärungsmodelle	47
4. Ausblick auf künftige medienpolitische Modelle	50

Die Publikumsinteressen in der Rundfunkpolitik

Judith Arnold

Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes wird Veränderungen mit sich bringen, die nicht nur für den Rundfunkmarkt, sondern auch für das Medienpublikum von Belang sein werden. Im folgenden Beitrag wird daher die Relevanz der RTVG-Revision aus der Perspektive des Publikums beleuchtet und einige Positionen von Bürger- und Publikumsvertretern vergleichend gegenüber gestellt.

Die kritischen Einwände vom Fernsehzuschauer finden in der Politsendung "Arena" kein Gehör. Und begeisterte Zurufe während der Sportübertragung verhalten in der Regel einsam. Dabei handelt es sich um Regungen eines Publikums, dem ursprünglich wichtige Rollen bei politischen, sakralen oder kulturellen Veranstaltungen zugedacht waren. So hatte das Publikum (von lat. *publicus vulgus* = das gemeine Volk) nach antikem Verständnis bei öffentlichen Anlässen eine kommentierende, wertende und kritisierende Funktion (Pfetsch 1998:407). Der Fernsehzuschauer unserer Tage jedoch ist dieser Aufgabe weitgehend enthoben. Zu trennend ist die Mattscheibe zwischen Zuschauer und Zeit und Ort des Geschehens. Und so wird Öffentlichkeit zunehmend definiert über die Reichweite von einseitig kommunizierenden Medien, während dem Publikum die Rolle zufällt, sich wahlweise Medien zu- oder abzuwenden.

Anstatt *Vielfalt* hat die marktwirtschaftliche Öffnung des Rundfunkmarkts *viele vergleichbare* Sender hervorgebracht. Mit zunehmendem Konkurrenzdruck senden Rundfunkveranstalter Programme, von welchen sie annehmen, dass sie nachgefragt werden. Dabei wären nicht nur dem Publikum, sondern auch den Medien wichtige Rollen zugedacht: Nach publizistischem Verständnis schaffen Medien Öffentlichkeit für Themen und Meinungen und informieren über Ereignisse, Entwicklungen und Missstände. Auf diese Weise prägen Medien Kommunikationsprozesse mit, die wiederum auf die Gesellschaft zurückwirken. Denn Medien spiegeln die Gesellschaft nicht, sondern stellen sie gemäss ihren Nachrichtenwerten dar.

Aufgrund dieser zentralen Stellung in der Demokratie dienen die Medien nicht nur der Verständigung der Gesellschaft mit sich selbst (Gerhards 1994:87), sondern sind zuweilen selbst Gegenstand kritischer Verständigung. Verschiedene Anspruchsgruppen formulieren ihre Anforderungen an die Öffentlichkeitsleistungen der Medien, insbesondere an den öffentlich-rechtlichen Rundfunk. Dieser ist nicht zuletzt über seine Gebührenfinanzierung der Gesellschaft verpflichtet, *Service public*-Leistungen zu erbringen. Was darunter zu verstehen ist, unterscheidet sich allerdings je nach den Anspruchsträgern. Um diesen gerecht zu werden, müssten vier Aspekte berücksichtigt werden: "Der Service public muss eine Bindung zu den Rezipienten in der Rolle als Bürger aufbauen, eine Politikverpflichtung haben, zu ökonomischen Akteuren eine Beziehung aufbauen und gemäss einer eigenen organisatorischen Handlungslogik funktionieren" (Jarren et al. 2001:61). Während die Politik traditionell durch die Gesetzgebung ihren Einfluss auf den Rundfunk ausübt, haben im Zuge der Marktöffnung auch die Wirtschaft und die Medienunternehmen ihre Forderungen geltend gemacht (vgl. Schneider in dieser Ausgabe). Demgegenüber stellt sich die Rückwirkung der Gesellschaft auf die Medien problematisch dar. Als Zuschauer eines Programms, Leserin einer Tageszeitung oder Hörer eines Kanals gehören wir immer wieder einem anderen flüchtigen Publikum an. Auf Medien und ihre Leistungen Bezug zu nehmen gestaltet sich entsprechend schwierig. Generell gibt es nur drei Möglichkeiten für das Publikum,

sich einzubringen (vgl. Jarren et al. 2001:67ff.): erstens über Einschaltquoten, zweitens reaktiv über Beschwerdeverfahren und drittens stellvertretend über Verbände, Konsumentenorganisationen und Parteien. Die genannten Interventionsmöglichkeiten sind allerdings beschränkt: Da der Wettbewerb bei den kommerziellen Medien viel stärker spielt als bei der gebührenfinanzierten SRG, können die Rezipienten über Einschaltquoten mehr Einfluss auf den privaten als auf den öffentlichen Rundfunk nehmen (vgl. Jarren/Donges 2000:117). Einschaltquoten sagen zudem nur etwas über die Marktakzeptanz, aber nichts über die Relevanz oder die Gesellschaftsverträglichkeit aus. Und der Einfluss über Beschwerdeverfahren ist insofern begrenzt, als dass nur negative Kritik möglich ist. Zwar sind Publikumsreaktionen immer auch ein Barometer für die gesellschaftliche Akzeptanz. Es können aber nur jene Sendungen beanstandet werden, die gesetzlich vorgeschriebene Minimalstandards unterschreiten. In der Festlegung oder auch Verschiebung dieser Standards, ist das Publikum nicht unmittelbar einbezogen. Es bleibt daher nur noch die Einflussnahme über gesellschaftliche Akteure. Diese können in medienpolitischen Debatten wie aktuell im Vernehmlassungsverfahren zur RTVG-Revision Stellung beziehen. Dabei stellt sich die Frage, wie leistungsfähig solche Gesellschaftsgruppen bei der Vertretung von Publikumsinteressen sind. Denn nebst gesamtgesellschaftlichen Zielen werden in politischen Debatten immer auch Eigeninteressen verfolgt, weshalb die Anliegen des Publikums von gesellschaftlichen Gruppen nur selektiv aufgegriffen werden (vgl. Jarren/Donges 2000:40;78f.).

Aktuell wird in der Schweiz das Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) revidiert. Es geht dabei nicht nur um die Ausgestaltung eines dualen Rundfunkmarkts, sondern auch um die Institutionalisierung künftiger medienkritischer Verfahren. Denn während das geltende Gesetz eine Publikumsvertretung in der Organisation der SRG vorsieht, entfällt diese Artikulationsmöglichkeit im Gesetzesentwurf. Dafür ist ein unabhängiger Beirat geplant, der stellvertretend für die Gesellschaft einen kritischen Diskurs über die Programmleistungen der SRG führen und an gesellschaftliche Veränderungen anpassen soll. Dieser Beirat wäre aber – im Gegensatz zum Publikumsrat – ein reines Expertengremium.

Wie also werden die geplanten Veränderungen von gesellschaftlichen Gruppen diskutiert? Bevor einige Vernehmlassungsantworten einander gegenüber gestellt werden, sollen die Beweggründe der Revision und die wichtigsten Neuerungen im Gesetzesentwurf kurz rekapituliert werden.

1. Ausgangslage der Gesetzesrevision

1.1 Das Drei-Ebenen-Modell:

Dem geltenden Radio- und Fernsehgesetz von 1991 liegt der Anspruch des Staates auf eine umfassende Gestaltung des nationalen Rundfunks zugrunde. Jeder Veranstalter soll in die Pflicht genommen werden und einen Beitrag zur Erfüllung des verfassungsrechtlich umschriebenen Leistungsauftrags erbringen. Die Grundlage bildet das Drei-Ebenen-Modell, das der SRG auf national/sprachregionaler Ebene Schutz vor Konkurrenz bietet, während auf lokal/regionaler Ebene ein regulierter Markt für private Rundfunkveranstalter herrscht: Es werden nur so viele Veranstalter mit einer Konzession zugelassen, wie wirtschaftliches Potenzial zur Finanzierung vorhanden ist. Dies soll alle Veranstalter vor ruinöser Konkurrenz schützen (vgl. Botschaft. 2000b:6).

1.2 Digitalisierung:

In den letzten Jahren hat sich eine technische Entwicklung vollzogen, die sich mit *Digitalisierung* und *Konvergenz* umschreiben lässt. Die Digitalisierung von Daten führt zu Konvergenz in der Kodierung von medialen Inhalten, bei der Übertragung und beim Empfang. Eine trennscharfe Unterscheidung zwischen Rundfunk- und Fernmeldetechnik ist daher nicht mehr möglich, und Rechtsunsicherheit sowie Kompetenzkonflikte bei den Aufsichts- und Kontrollinstanzen sind absehbar (vgl. Botschaft 2000b:6f.; 61ff.; 87).

1.3. Internationalisierung:

Eine weitere Tendenz lässt sich als *Internationalisierung* bezeichnen: In der Schweiz können zahlreiche ausländische Programme empfangen werden, wobei nur gerade 20% eine Schweizer Konzession haben. Staatliche Regulierungsbemühungen bei Programm- und Werbevorschriften stossen daher an ihre Grenzen (vgl. Botschaft 2000b:7).

1.4 Schweizerische Besonderheiten

Schliesslich weist der Schweizer Rundfunkmarkt einige *Besonderheiten* auf: Die Schweiz hat nicht *einen* sondern *mehrere* sprachregional unterteilte Rundfunkmärkte. Das geringere wirtschaftliche Potenzial der französischen und italienischen Schweiz kann nur mit Gebührensplitting kompensiert werden. Zudem stehen die Rundfunkveranstalter in jedem Landesteil in Konkurrenz mit grossen ausländischen Sendern. Über die Hälfte des Fernsehkonsums zur Primetime entfällt auf ausländische Programme (vgl. Botschaft 2000b:9ff.).

Aus den genannten Gründen will man nun von einer umfassenden Regulierung des Schweizer Rundfunkmarkts Abstand nehmen und eine Anpassung an europäische Richtlichtlinien anstreben (vgl. Botschaft 2000b:8).

2. Konzept des Gesetzesentwurfs

2.1 Das duale Rundfunkmodell:

Der Entwurf zum neuen RTVG sieht eine Verstärkung des dualen Rundfunkmodells vor, wonach der Leistungsauftrag und die Mittel auf die SRG konzentriert werden. Damit soll ein Service public im Sinne der Verfassung gewährleistet werden, der "für alle Sprachregionen gleichwertige Programme anbietet, inhaltlich umfassend ist, geographisch flächendeckend empfangen werden und sich in der Schweiz gegen internationale Konkurrenz behaupten kann" (Botschaft 2000b:12). "Im Gegenzug sollen die Möglichkeiten privater Veranstalter erweitert werden, indem der Marktzugang erleichtert wird, private Veranstalter von Leistungsaufträgen entbunden werden, die Werbeordnung weitgehend auf europäisches Niveau liberalisiert und im Verhältnis zur SRG asymmetrisch gestaltet wird" (ebd.). Privaten Veranstaltern, die eine besondere inhaltliche Leistung erbringen wollen, wird zudem ein privilegierter Zugang zu Verbreitungsinfrastrukturen gewährt (vgl. Botschaft 2000b:69f.). Die Konzessionspflicht für private Rundfunkveranstalter wird durch eine einfache Meldepflicht abgelöst (vgl. Botschaft 2000b:20f.).

2.2 Service public und Leistungsauftrag

Laut den bundesrätlichen Erläuterungen zum Gesetzesentwurf steht der Service public im Zentrum der Schweizer Rundfunkordnung: "Dahinter liegt die Überzeugung, dass Radio und Fernsehen bei der Entwicklung von Gesellschaft, Staat und Demokratie eine wesentliche Rolle spielen und spielen sollen" (Botschaft 2000b:8). Sie strukturieren demokratische Prozesse, tragen zur politischen Meinungsbildung bei und formen die Art und Weise der Kommunikation mit. Elektronische Medien sind nicht nur Spiegel von Trends, sondern können diese auch kanalisieren und soziale Wirklichkeit mitgestalten. Radio und Fernsehen haben zudem einen Anteil an der Bildung nationaler Identität, was laut den bundesrätlichen Erläuterungen für die Schweiz als Willensnation von zentraler Bedeutung ist (vgl. Botschaft 2000b:9). Gemäss dem verfassungsmässigen Leistungsauftrag soll die SRG daher auch in Zukunft verpflichtet werden, das gegenseitige Verständnis und den Austausch zwischen den Landesteilen, Sprachgemeinschaften und Kulturen sowie die Präsenz der Schweiz im Ausland zu fördern. Die SRG soll die kulturellen Werte des Landes stärken, das Kulturschaffen anregen und bildende Inhalte anbieten. Unterhaltende Programme sollen zudem die nötige Publikumsresonanz erzielen. Neu werden alle Rundfunkveranstalter zur Achtung der Menschenwürde verpflichtet (vgl. Botschaft 2000b:22f.). Neu ist auch, dass die SRG die Themen nach journalistischen Regeln sorgfältig auswählen und bearbeiten soll. Falls gewisse Bevölkerungskreise nicht mehr erreicht würden, soll es der SRG mit bundesrätlicher Zustimmung möglich sein, auch Spartenprogramme anzubieten (vgl. Botschaft 2000b:14f.; 22f.; 30ff.; 38f.).

Durch die verfassungsmässig garantierte Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen (Art. 93 Abs. 3 BV) sind einer Konkretisierung des Programm-Auftrags Grenzen gesetzt. Laut Entwurf soll daher die Umsetzung des Leistungsauftrags allein der SRG übertragen werden, während die Kontrolle einem unabhängigen Beirat zukommt, der stellvertretend für die Gesellschaft einen permanenten Diskurs über den Inhalt und die Erfüllung des *Service public*-Auftrags führen soll (vgl. Botschaft 2000b:15;32ff.). Denn welche "gesellschaftlichen Bedürfnisse der Service public unter den je konkreten Bedingungen und in Erfüllung des abstrakt gehaltenen Konzessionsauftrages erfüllen muss, ist in einem gesellschaftlichen Prozess stets neu zu definieren" (Botschaft 2000b:33).

2.3 Behördenorganisation der SRG

Zur Straffung der Strukturen wird eine Reorganisation gefordert, welche die SRG selbst durchführen soll. Die künftige Rechtsform der SRG (Verein, autonome Anstalt oder Aktiengesellschaft) wird im Gesetz daher offen gelassen und die Regelung der Organisation auf einige Vorgaben beschränkt. Eine Publikumsvertretung ist nicht mehr in der Behördenorganisation der SRG vorgesehen: Dem Publikumsrat werden Systemmängel attestiert, da er in der Öffentlichkeit als internes Organ der SRG wahrgenommen werde und nicht die nötige Resonanz habe (vgl. Botschaft 2000b:34). Ebenso steht der Zentralausschuss in Frage, da der Bundesrat nicht mehr den Generaldirektor, sondern die Oberleitung wählen soll. Damit wird der Einflussbereich des Bundesrates von der operativen Ebene weg auf die strategische verlegt, was laut den Erläuterungen die Programmfreiheit der SRG wahren soll (vgl. Botschaft 2000b:45).

2.4 Neuorganisation der Aufsichts- und Kontrollinstanzen

Neu soll die Kommunikationskommission ComCom zur Kommission für Fernmeldewesen und elektronische Medien (kurz Kommission) ausgebaut werden (vgl. Botschaft 2000b:88). Das Bundesamt für Kommunikation Bakom wird als Sekretariat in die Kommission integriert. Neu übernimmt die Kommission auch die Aufgaben der Unabhängigen Beschwerdeinstanz UBI (vgl. Botschaft 2000b:86ff.;91f.). Der SRG-Beirat, der über die Erfüllung des Leistungsauftrags wachen soll, wird vom Bundesrat gewählt. Er hat das Recht auf Anhörung bei medienpolitischen Entscheiden, bei der Konzessionierung der SRG und bei der Festsetzung der Höhe der Empfangsgebühren. Die Konzessionsbehörde für die SRG bleibt nach wie vor der Bundesrat (vgl. Botschaft 2000b:90).

Von der Kommission werden unabhängige regionale Ombudsstellen eingesetzt, die sowohl für den öffentlichen als auch für den privaten Rundfunk fungieren. Fallweise können Beschwerden an die Kommission weitergezogen werden, die abschliessend darüber urteilt. Die Beratungen der Kommission sollen künftig publikumsöffentlich sein, um eine grössere Resonanz für die Entscheide zu gewinnen, als dies bislang bei der UBI der Fall war (vgl. Botschaft 2000b:95).

3. Gesellschaftliche Akteure zur RTVG-Revision

Mit der Gesetzesrevision sind Neuerungen geplant, die einen direkten Einfluss auf die Verständigungsmöglichkeiten des Publikums haben werden. Denn der föderalistische Zentralrat der SRG steht ebenso in Frage wie der Publikumsrat. Und der SRG-Beirat, der als Repräsentant für die Gesellschaft die Erfüllung des *Service public*-Auftrags überprüfen soll, ist ein reines Expertengremium. Damit entfallen wichtige Möglichkeiten von Bürger und Publikum, Ansprüche an die mediale Öffentlichkeit des Rundfunks zu formulieren.

Angesichts der geplanten Veränderungen ist es von Interesse, wie sich Bürger- und Publikumsvertreter zum Gesetzesentwurf äussern. Insbesondere stellt sich die Frage, ob die Verständigungsmöglichkeiten der Öffentlichkeit über den Service public als ausreichend oder unzureichend beurteilt werden. Je nach Stellungnahme wird sich auch zeigen, wie leistungsfähig die Akteure als Publikumsvertreter sind. Schliesslich soll zusammengefasst werden, welche eigenen Modelle die Akteure zur Sicherung des Service public vorschlagen. Um einige Vernehmlassungsantworten im Hinblick auf Publikumsinteressen zu untersuchen, soll die Wahl auf jene Akteure fallen, die traditionell medienkritisch oder medienpolitisch aktiv sind oder entsprechende Gremien ausgebildet haben. Es handelt sich um den *Arbus*, das *Medien-Forum*, den *Katholischen Mediendienst* und die *Reformierten Medien*, die Medienkommission der Schweizerischen Bischofskonferenz, die Christlichdemokratische Volkspartei *CVP*, die Freisinnig-Demokratische Partei *FDP*, die Sozialdemokratische Partei *SP*, die Schweizerische Volkspartei *SVP* und den *Schweizer Presserat*.

3.1 Arbus

Der *Arbus* (Arbeiter-Radio-Verbund) ist eine Vereinigung für kritische Mediennutzung und ging 1930 aus dem Radiobauverein hervor. Sein ursprüngliches Ziel war es, der Arbeiterschaft den Zugang zu Empfangsgeräten und Rundfunkprogrammen zu erleichtern. Heute konzentriert er sich auf die kritische Auseinandersetzung mit alten und neuen Medien und nimmt die Interessen der MedienkonsumentInnen wahr (vgl. Arbus 2000).

Der Arbus (2001:1) unterstützt, dass an die überwiegend gebührenfinanzierte SRG höhere Qualitätsansprüche gestellt werden, warnt allerdings vor einer zu starken Einschränkung ihrer unternehmerischen Freiheit im Hinblick auf die internationale Konkurrenzfähigkeit. Private Veranstalter, die einen besonderen Beitrag für die Gesellschaft leisteten, sollten weiterhin konzessioniert werden und Gebührengelder erhalten (vgl. S. 1;2). Bei den Werbevorschriften spricht sich der Arbus (2001:1) klar gegen Unterbrecherwerbung und Sponsoring beim öffentlichen Sender aus und sieht im massvollen Schalten von Werbung für die SRG einen Wettbewerbsvorteil gegenüber anderen Sendern (ebd.). Was die Programmvorschriften betrifft, so unterstützt er die in Art. 3 enthaltenen allgemeinen Bestimmungen. Zwar würde der Arbus (2001:3) die Vorschriften ergänzen mit einem Verbot für rassistische und sexistische Inhalte. Gleichzeitig kritisiert er aber den Grundsatz zur Achtung der Menschenwürde sowie das Verbot von Rassismus, Pornographie und gewaltverherrlichenden Darstellungen als "gut gemeint" (S.3) und bezweifelt die Möglichkeit einer Sanktionierung bei Verstößen. Wollte man die Grundrechte wirklich schützen gegen "negative Auswüchse des heutigen kommerziellen Medienwesens" (ebd.), so wären nach Arbus die Programm- und Werbevorschriften für private Veranstalter weniger liberal zu formulieren (ebd.). Die geplanten Umstrukturierungen in der Organisation und Betriebsführung der SRG hält der Arbus (2001:1f.) für unbegründet. Er kritisiert das Mitbestimmungsrecht von Bund und Departement bei der Reservebildung der SRG in Art. 29 des Entwurfs und problematisiert, dass der Bundesrat nicht mehr die Generaldirektion sondern die Oberleitung wählen soll. "Wenn eine starke Anstalt geschaffen werden sollte, wäre eine starke operative Führung und ihre Verankerung und Legitimation entscheidend" (S. 2). Was die Behördenorganisation betrifft, so macht die "vorgeschlagene, massive Umkämpfung der Organisation und der Kompetenzen der SRG und ihre Garnierung mit einem ganzen Kranz neuer Aufsichts- und Kritikorgane (...) für den Arbus keinen Sinn" (Arbus 2001:2). Bezüglich der Beschwerdeverfahren ist der Arbus "gegen ein Mediengericht à la UBI" (S. 3) und beantragt, dass anstelle des Bundesgerichts die UVEK abschliessend entscheiden soll (ebd.). Die regionalen Ombudsstellen werden vom Arbus gutgeheissen, nicht aber die vorgesehenen Beschwerdekompetenzen des Beirats (ebd.). Überhaupt kommentiert der Arbus den SRG-Beirat kritisch und "hält die Einrichtung eines solchen diskursiven Organs allein für die SRG oder überhaupt beschränkt auf Radio und Fernsehen für untauglich. Es ist darin eine theoretisierende, etwas wirklichkeitsfremde und fast medienfeindliche Bestrebung spürbar, die dann doch nur gegen die SRG gerichtet wird" (ebd.). Demgegenüber schlägt der Arbus einen Medienrat vor, der für alle Medien der Schweiz zuständig wäre und sich um die journalistische Qualität und Ethik bei den elektronischen Medien und der Presse kümmern würde. Dieser Medienrat müsste in der Zusammensetzung die gesamte Bevölkerung "insbesondere die Sprachregionen, die Frauen, die Minderheiten" (ebd.) spiegeln. Er hätte die Aufgabe, die Medien und ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft zu beobachten, Forschungsaufträgen zu erteilen und über die Situation der Medien in der Schweiz und ihre staatspolitische Funktion für die Meinungsbildung vor allem bei Abstimmungen und Wahlen zu berichten. Der Medienrat sollte ein Anreizprogramm bieten mit Journalistenpreisen, Zertifikaten und der Förderung von

Weiterbildung. Er wäre zudem über Konzessionsabgaben und nicht über Gebührengelder zu finanzieren, da konzessionierte Rundfunkveranstalter selbst für die Erforschung ihrer Programmwirkung auf die Gesellschaft aufzukommen hätten (ebd).

3.2 Medien-Forum

Das *Medien-Forum*, vormals Schweizerische Radio- und Fernsehvereinigung *sfrv*, ist eine liberale Interessengemeinschaft der Schweizer Medienkonsumenten. Sie setzt sich für eine offene, wettbewerbsorientierte Entwicklung der Informationsgesellschaft ein und will den Medienkonsumenten eine kollektive Stimme und damit mehr Gewicht verschaffen (vgl. Medien-Forum 1999:1).

Das Medien-Forum (2001a:1) begrüsst den Systemwechsel vom Drei-Ebenen-Modell weg zu einem dualen System mit einem qualitativ hochstehenden *Service public*-Veranstalter und einer möglichst grossen Vielfalt privater Rundfunkangebote. Allerdings sollten Veranstalter, die sich mit erweiterten Programmleistungen um privilegierte Verbreitungsrechte bewerben, finanzielle Beiträge erhalten (vgl. 2001b:11). Einzelwünsche seien in Rücksicht auf das Gesamtkonzept aber nicht zu berücksichtigen (vgl. 2001a:2). Die Werbeordnung möchte das Medien-Forum (2001a:2) an die europäisch gültigen Normen anpassen. Sponsoring und Unterbrecherwerbung in Kindersendungen sowie politische Werbung und Werbung für Alkohol sollten für alle Veranstalter zulässig werden. Die Werbezeit sei für private Veranstalter nicht zu beschränken, da die Konsumenten selber über die Akzeptanz entscheiden würden. Zudem sei von einem Sponsoringverbot für die SRG abzusehen (vgl. 2001b:3f.). Was die Programmvorschriften betrifft, so begrüsst das Medien-Forum (vgl. 2001b:2) die Mindestanforderungen für alle Veranstalter und den Programmauftrag der SRG einschliesslich der geplanten Restriktionen bezüglich der Sparten- und Zielgruppenprogramme (vgl.S. 5). Dass der Bund künftig die Oberleitung wählen und damit weniger Einfluss auf die operativen Geschäfte der SRG haben soll, wird vom Medien-Forum positiv beurteilt (vgl. 2001b:7). Zudem hält das Medien-Forum die Einsetzung eines SRG-Beirats für zwingend (vgl. 2001a:2). Er sei eine sinnvolle Institution für den Diskurs über den Service public und eine Verbesserung gegenüber dem Publikumsrat, insbesondere was die Kompetenz, die Unabhängigkeit und die zugestandenen personellen und finanziellen Ressourcen betrifft (vgl. 2001b:8). In der Einsetzung sprachregionaler Ombudsstellen sieht das Medien-Forum zudem eine Entlastung für die privaten Veranstalter (vgl. 2001b:25).

3.3 Katholischer Mediendienst und Reformierte Medien

Der Katholische Mediendienst ist die Fachstelle für Film, Radio, Fernsehen, Medien- und Online-Kommunikation der katholischen Kirche in der deutschsprachigen Schweiz. Die Reformierten Medien sind das Kommunikationsunternehmen der deutschschweizerischen evangelisch-reformierten Kirchen. Die kirchlichen Medienexperten Matthias Loretan und Urs Meier haben die Stellungnahme zur RTVG-Revision gemeinsam eingereicht und werden im Folgenden gemeinsam zitiert.

Die kirchlichen Medienexperten (2001:1f.) bewerten die Vorlage zum neuen RTVG positiv: Die Grundidee würde dem Modell entsprechen, das sie gemeinsam mit Vertretern der Direktion von Radio DRS erarbeitet und im *Wislikofen-Paper* (Hunziker/Meier 1997) veröffentlicht hätten. In ihrer Stellungnahme sprechen sie sich für ein klar durchgehaltenes duales Konzept aus (vgl. 2001:2). Denn mit der Vereinfachung des Marktzugangs und der Deregulierung der Programmvorschriften müsse der Medienmarkt konsequent

privatwirtschaftlich funktionieren. Sie befürworten daher, dass der *Service public*-Auftrag und die Mittel auf die SRG konzentriert und den privaten Veranstaltern keine speziellen Qualitätsnormen mehr abverlangt werden (vgl. S. 1). Die kirchlichen Medienexperten (2001:3) sind für die Beibehaltung der Mischfinanzierung der SRG und unterstützen die restriktiven Werbevorschriften im Hinblick auf die Suchtprävention. Politische Werbung im Rundfunk lehnen sie ab, denn dies würde die Printmedien benachteiligen und die politische Partizipation unnötig verteuern. Bei der religiösen Werbung vermuten sie zudem ein manipulatives Potenzial und halten das Verbot im Hinblick auf die Wahrung des religiösen Friedens für richtig. Das Sponsoringverbot für die SRG beurteilen sie kritisch im Hinblick auf sportliche und kulturelle Anlässe und würden es auf nationale Radioprogramme beschränken (vgl. S. 3f.). Was die Programmvorschriften betrifft, so laufen die Restriktionen der SRG bei den Spartenprogrammen und den Online-Angeboten laut den kirchlichen Medienexperten (2001:4) dem allgemeinen Trend zuwider und schränken die Entwicklungsmöglichkeiten ein. Das Aufgreifen neuer Techniken und Programmformate sei im Gegenteil im Leistungsauftrag der SRG zu integrieren (ebd.). Zur Behördenneuorganisation der SRG äussern sich die kirchlichen Medienexperten nicht explizit. Den geplanten SRG-Beirat halten sie aber für eine interessante politische Innovation (vgl. S. 2f.). *Service public*-Leistungen würden sich von allgemeinen Öffentlichkeitsfunktionen der Medien dadurch unterscheiden, dass sie sich nach den Bedürfnissen einer demokratisch verfassten und auf kulturellen Werten basierten Gesellschaft richteten und einklagbar seien (vgl. S. 1). Wie im "Wislikofen-Paper" (Hunziker/ Meier 1997:3) erwähnt, sei der *Service public* aber weniger inhaltlich festzuschreiben, als mit kommunikativen Verfahrensregeln fortlaufend zu bestimmen (vgl. S. 2). Um die Unabhängigkeit der SRG zu wahren, dürfte der SRG-Beirat aber nicht nach dem Parteienproporz aufgebaut werden, sondern müsste aus Fachexperten bestehen. Die Sprachregionen sollten vertreten sein, wenn auch nicht nach einem Zahlenschlüssel. Zudem sei die Wahl des SRG-Beirats durch den Bundesrat zu begrüssen, da ihm dadurch das nötige Gewicht beigegeben und parteipolitisches Kalkül vermieden würde (vgl. S. 2f.). Vom Vorschlag, aus dem Presserat einen allgemeinen Medienrat zu bilden und ihm die Funktionen der UBI zuzuweisen, halten die kirchlichen Medienexperten (2001:3) nichts. Denn die Aufsicht über die *positive* Erfüllung des Leistungsauftrags sei klar zu trennen von den Funktionen einer Beschwerdeinstanz. Bedenkenswert finden sie jedoch den Vorschlag des Presserats, eine zusätzliche Kommission zur kontinuierlichen Beobachtung der Medienlandschaft einzurichten (ebd.).

3.4 Medienkommission der Schweizerischen Bischofskonferenz

Die Schweizerische Bischofskonferenz (2001:1) betont, dass angesichts der Entwicklungen im Bereich der elektronischen Medien eine Gesetzesrevision notwendig und die Vorlage in ihrer Stossrichtung zu unterstützen sei. Eine Regulierung bis in die Details könnte aber im Hinblick auf zukünftige Entwicklungen zu starr sein und schnell veralten. Schliesslich hebe die zunehmende Entgrenzung unterschiedlicher Medien im Zuge der Digitalisierung und Konvergenz auch territoriale Grenzen auf, weshalb eine Annäherung an europäische Normen vernünftig sei. Zum dualen Rundfunkmodell äussert sich die Schweizerische Bischofskonferenz (2001:2) hingegen kritisch. Denn eine Unterscheidung zwischen öffentlichem *Service public* und privaten Veranstaltern würde den Blick verstellen für eine weit differenziertere Realität: Gerade lokale Sender würden das *Service public*-Angebot der SRG ergänzen. Würden diese Sender auf ihre eigenen Ressourcen zurückgeworfen, wäre ihr Überleben in Frage gestellt. Gebührensplitting für private Veranstalter sollte daher in Erwägung gezogen werden, wenn sie in der Gesellschaft einen Bedarf nachweisen könnten. Bezüglich Sponsoring stellt die Schweize-

rische Bischofskonferenz (2001:3) die Restriktionen der SRG aus volks- und betriebswirtschaftlichen Überlegungen in Frage. Bei den Werbevorschriften tritt sie zudem für eine Liberalisierung der Bestimmungen in Richtung der Presse ein (vgl. S.3). Dennoch hält sie eine Sendezeitbeschränkung für sinnvoll, da zuviel Werbung kontraproduktiv sein könnte. Was die religiöse Werbung betrifft, so sind der Schweizerischen Bischofskonferenz (2001:4f.) die Bestimmungen zuwenig klar formuliert: Denn kirchliche Informationskampagnen dürften nicht mit Propaganda verwechselt werden. Religiöse Werbung hingegen müsse verboten werden, wenn sie zur Missachtung anderer religiöser Überzeugungen aufrufe (vgl. S. 5). Den Leistungsauftrag der SRG beurteilt die Schweizerische Bischofskonferenz (2001:2) kritisch im Hinblick auf die unternehmerische Entwicklungsmöglichkeit der SRG. Diese habe bis anhin den Leistungsauftrag gewissenhaft erfüllt, vor allem mit ihren integrationsstiftenden Programmen. Das Gesetz sollte sie daher nicht einschränken, sondern in der Erfüllung ihres Auftrags unterstützen. Die Online-Angebote würde die Schweizerische Bischofskonferenz (2001:3f.) zudem vom Rundfunkgesetz ausnehmen. Was die Behördenorganisation betrifft, so sieht die Schweizerische Bischofskonferenz (2001:2) in der Organisationsform der SRG mit ihren öffentlichen Gremien eine Garantie für den Service public. Den SRG-Beirat als zusätzliches Gremium lehnt sie ab, befürwortet aber eine Beobachtung der SRG-Programme im Vergleich zur gesamten Medienentwicklung. Die SRG hätte sich jedoch selbst um die Forschung zu kümmern (vgl. S. 4).

3.5 CVP

Die CVP (2001:2) moniert, dass der Entwurf ein "Kind der Verwaltung" (ebd.) sei und keine vorberatende Expertenkommission einberufen wurde. Viele Anspruchsgruppen – darunter auch das Publikum – könnten ihre Interessen erst jetzt in der Vernehmlassung einbringen. Viele Massnahmen könnten zudem bei der Einsetzung des Gesetzes vor allem für die neuen Medien bereits veraltet sein, während andere Massnahmen den traditionellen Rundfunk eher überregulierten. Die CVP möchte daher eine Partialrevision ins Auge fassen (vgl. S. 1). Zudem warnt die CVP (2001:4) vor einer "Absolutierung" (ebd.) des dualen Prinzips. Wie der Arbus möchte auch die CVP das Gebührensplitting für private Veranstalter im heutigen Umfang beibehalten. Denn diese nähmen eine komplementäre Funktion zum Service public wahr, hätten aber oft mit finanziellen Problemen zu kämpfen (vgl. S. 3). Eine Aufhebung des Gebührensplittings würde zu Konzentrationsprozessen führen (vgl. S. 2f.). Die Werbevorschriften möchte die CVP (2001:4f.) für private Veranstalter in Anpassung an die EU-Standards liberalisieren, nicht aber bei der SRG. Politische und religiöse Werbung sollten weiterhin verboten bleiben (vgl. S. 5). Die CVP weist darauf hin, dass die neuen Werbevorschriften Mindereinnahmen verursachen könnten, dass aber die Gesetzesrevision im Interesse der KonsumentInnen nicht zu einer Erhöhung der Empfangsgebühren führen dürfe. (ebd.). Die CVP (2001:4f.) zweifelt zudem an der Wirksamkeit der asymmetrischen Werbeordnung und ist aus volkswirtschaftlichen Gründen gegen die geplanten Restriktionen des öffentlich-rechtlichen Senders. Was die Programmvorschriften betrifft, so seien aus der Sicht der CVP (2001:3) als "wertorientierte Partei" (ebd.) höhere Ansprüche an den Service public zu stellen, da ein rein kommerzieller Wettbewerb das Niveau von Medienprodukten nicht anhebt. Insbesondere wäre das Schweizer Kulturschaffen zu fördern (vgl. S. 4). In der vorgesehenen Neuorganisation der SRG sieht die CVP (2001:6) eine Gefährdung der programmlichen, organisatorischen und finanziellen Autonomie und eine Abkehr vom Grundsatz "Von der Anstalt zum Unternehmen" (ebd.). Die CVP begrüsst zwar aus Gründen der Effizienzsteigerung eine Umgestaltung der ComCom zur Kommission für Fernmeldewesen und elektronische Medien mit den integrierten Funktionen von Bakom

und UBI. Gleichzeitig kritisiert sie aber diese Machtkonzentration. Aufsichtsaufgaben seien klar und transparent zu trennen. Zudem soll die Wahl der Kommissionsmitglieder durch den Bundesrat die Repräsentativität der Schweiz gewährleisten (ebd.). Das Modell des SRG-Beirats unterstützt die CVP (2001:6f.), bemängelt aber seine unzureichenden Sanktionsmöglichkeiten. Laut CVP sollte er bei Verstössen gegen den Programmauftrag aktiv werden können (vgl. S. 6). Die SRG sollte zudem angehalten werden, den Dialog mit den Anspruchsgruppen der Gesellschaft zu suchen, zu welchen auch die politischen Parteien zu zählen sind. Themen wie Polarisierung und Personalisierung in der politischen Berichterstattung sollten sachlich diskutiert werden können, ohne dass dahinter gleich ein "Verfassungsverstoss" (S. 7) vermutet würde.

3.6 FDP

Die FDP (2001:2) begrüsst den Übergang zum dualen Rundfunksystem mit einer pluralistisch, auf Wettbewerb ausgerichteten elektronischen Medienlandschaft. Einem konzessionierten und gebührenfinanzierten nationalen Sender sollten grosse und kleine private Rundfunkveranstalter gegenüber stehen. Die Aufhebung des Gebührensplittings sei jedoch zu kompensieren mit liberalisierten Werbevorschriften der privaten Veranstalter in Anpassung an die EU-Standards und mit optimalem oder gar freiem Zugang zur Verbreitungsinfrastruktur. Wie die CVP (2001:4f.) zweifelt auch die FDP (2001:3f.) an der Wirksamkeit der asymmetrischen Werbeordnung und ist aus volkswirtschaftlichen Gründen gegen die geplanten Restriktionen der SRG. Auf das Sponsoringverbot der SRG sei zu verzichten, da das frei werdende Werbevolumen nicht vollständig von den privaten Veranstaltern aufgenommen werden könnte, sondern zu ausländischen Sendern oder Schweizer Werbefenstern abwandern würde. Zudem sei das Sponsoringverbot auch nicht im Interesse der Sport- und Kulturveranstalter. Bezüglich der Werbung fordert die FDP eine Liberalisierung der Vorschriften nach den EU-Standards für alle Veranstalter. Alkoholwerbung sowie religiöse und politische Werbung sollten zulässig werden (vgl. S. 4). Was die Programmvorschriften betrifft, so begrüsst die FDP (2001:3) die Minimalstandards für alle Veranstalter im Hinblick auf die Einhaltung elementarer journalistischer Sorgfaltspflichten. Sie regt zudem an, den Programmauftrag für die SRG auf messbare Kriterien zu reduzieren und konziser zu formulieren. Im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel sei der SRG zudem mehr Freiheit in der Erfüllung des Leistungsauftrags zu zugestehen (ebd.). Gegenüber dem Beirat ist die FDP (2001:6) skeptisch: Da dieser keine Sanktionsmöglichkeiten habe, könnte er zum Papiertiger werden. Demgegenüber sei zu prüfen, ob die Kompetenzen der Kommission entsprechend ausgebaut werden könnten.

3.7 SP

Die SP (2001:1) sieht im Gesetzesentwurf eine Tendenz, die SRG stärker dem Bundesrat zu unterstellen. Unter den schwierigen Konkurrenzbedingungen seien der SRG aber alle Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten, vor allem im Bereich der neuen Medien sowie der Zielgruppen- und Spartenprogramme. Kooperationen mit anderen Veranstaltern sollte der SRG weiterhin möglich sein. Bereiche, die alle Medien betreffen wie Qualitätssicherung, Journalisten-Ausbildung und Massnahmen gegen die Medienkonzentration seien zudem nicht im RTVG, sondern in einem allgemeinen Mediengesetz zu formulieren (ebd.). Die SP (2001:1), die "aus staats- und qualitätspolitischen Gründen" (ebd.) auf einen starken *Service public*-Veranstalter setzt, möchte Gebührensplitting für private Veranstalter vorsehen, sofern sie Non-Profit-Organisationen seien oder gemäss

Auftrag *Service public*-Leistungen erbringen würden (vgl. S. 2). Bezüglich der Werbevorschriften vertritt die SP (2001:3) die gleiche Position wie die FDP, will aber am Verbot für politische Werbung festhalten, da es in der Schweiz keine staatliche Parteienfinanzierung gibt. Was die Programmvorschriften betrifft, so sieht die SP (2001:2) in den Einschränkungen der SRG bei den Online-Angeboten, bei den Sparten- und Regionalprogrammen und beim Verbot, mit anderen Sendern zu kooperieren, eine Behinderung in der Erfüllung des *Service public*-Auftrags. Hinter der Behördenorganisation vermutet die SP (2001:4f.), dass die SRG in eine Aktiengesellschaft umgebaut werden soll. In dieser Rechtsform und mit der Wahl der Oberleitung durch den Bundesrat sieht die SP aber die Unabhängigkeit der SRG gefährdet. Sie will die bisherige Organisation der SRG beibehalten, da mit den föderalistischen Strukturen der Trägerschaft die demokratischen Mitbestimmungsmöglichkeiten gewahrt seien. Einzig beim Publikumsrat kritisiert die SP mangelnde Unabhängigkeit und die zu geringen finanziellen Ressourcen für eine effektive Aufsichtsfunktion. Im geplanten Ausbau der ComCom zur Kommission für Fernmeldewesen und elektronische Medien sieht die SP eine "Veramtisierung" (S.6) des öffentlich-rechtlichen Rundfunks und eine Gefährdung seiner wirtschaftlichen und programmlichen Autonomie. In den Vorschriften zur Melde- und Auskunftspflicht sei ebenfalls "eine Tendenz zur staatlichen Einmischung und zur Bürokratisierung" (S. 7) festzustellen. Sie fordert daher die gleichen Aufsichtsmaßnahmen für den öffentlichen wie für den privaten Rundfunk (ebd.). Das Modell des SRG-Beirats lehnt die SP (2001:5) ab. Denn das kleine Gremium, das die gesamte Medienlandschaft in allen Landesteilen beobachten soll, könnte überfordert sein. Die verwaltungstechnische Aufsicht sollte nach wie vor der ComCom übertragen werden. Für die programmbezogene Aufsicht schlägt die SP eine "Kommission für Medienbeobachtung" (ebd.) vor mit Vertretern der Medien, der Wissenschaft und des Publikums für alle Sprachregionen. Diese sollten über die Einhaltung der Leistungsaufträge bei den *Service public*-Veranstaltungen wachen, den Bundesrat bei medienpolitischen Entscheidungen beraten, Forschungen anregen oder in Auftrag geben und jährlich einen Bericht verfassen. Diese Medienkommission würde zur Hälfte aus Bundesgeldern und zur Hälfte aus Gebührengeldern finanziert. Damit folgt die SP dem Modell einer "Stiftung Media Watch", wie sie von Werner A. Meier (1997) der Universität Zürich vorgeschlagen wurde. Anstelle von UBI und Ombudsstellen schlägt die SP einen "Medienrat" (S. 5) für das Beschwerdewesen vor. Dieser würde sich zusammensetzen aus Vertretern der Medien, des Publikums und vom Bundesrat gewählten Mitgliedern. Die interne Programmebeobachtung durch den Publikumsrat würde dadurch nicht ersetzt, sondern könnte ergänzend weitergeführt werden (ebd.).

3.8 SVP

Die SVP (2001:2) begrüsst zwar die Absicht des Entwurfs zum dualen Rundfunk, bemängelt aber die konkret vorgeschlagenen Massnahmen. Sie konstatiert eine Überregulierung bei allen Anbietern (vgl. S. 4), was mit der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen unvereinbar sei (vgl. S.2). Zudem stellt sie eine Tendenz vom Föderalismus zum Zentralismus fest (vgl. S. 3). In den Werbevorschriften sieht die SVP (2001:5) eine "Bevormundung des Publikums" (ebd.) und argumentiert weitgehend wie die FDP. Zudem befürchtet sie eine Erhöhung der Empfangsgebühren, wo doch eine Selbstfinanzierung der SRG anzustreben wäre. Demgegenüber fordert SVP eine Senkung der Gebühren um 50% (vgl. S. 6). Die Gebührenhöhe sei zudem vom Publikum festzusetzen, damit sich die SRG nicht unberücksichtigt ihrer Qualität und Kundennähe auf Gebührengelder abstützen könne (vgl. S. 8). Abgesehen von den Einschränkungen bei den Spartenprogrammen kritisiert die SVP (2001:4) die Programm-Anforderungen an Bildung, Unterhaltung und Medienpädagogik sowie die Auferlegung von

Quoten bei der Produktion (ebd.). Die Regulierung der SRG sei auf einen klaren und abschliessend definierten Leistungsauftrag zu beschränken und die Gebührenfinanzierung primär für den Finanzausgleich zwischen den sprachregionalen Sendern einzusetzen. Gleichzeitig stellt die SVP die Berechtigung der zweiten Programme in der französischen und italienischen Schweiz in Frage (vgl. S. 7f.). In der Wahl der Oberleitung durch den Bundesrat wird laut SVP (2001:3) die Organisationsautonomie der SRG verletzt. Der öffentlich-rechtliche Sender würde zum "Staatsfernsehen" (S. 2), da der Bundesrat mit den geplanten Neuerungen Einfluss auf Personal- und Programmentscheide und sogar auf Sendungen nehmen könne (ebd.). Publikum, Kantone und Regionen würden aus Führungsgremien ausgeschlossen, "was dem politischen System Schweiz, das auf dem Föderalismus, dem Milizsystem und der Mitwirkung aller politisch relevanten Kräfte beruht, diametral zuwiderläuft" (S. 3). Legitimierte Vertreter der einzelnen Regionen sowie die Kantone seien in die SRG-Gremien einzubinden (vgl. S. 8f.). Mit der Kommission für Fernmeldewesen und elektronische Medien soll laut SVP eine "Superbehörde" (vgl. S. 3) geschaffen werden, deren Kompetenzen eindeutig zu weit gingen (vgl. S. 3,8f.). Die SVP schlägt daher die Wahl der Kommission durch das Parlament vor (vgl. S. 9). Durch die Schaffung neuer Gremien wie des Beirats oder der Kommission sieht die SVP (2001:2) die publizistische Unabhängigkeit des Rundfunks stark gefährdet, da diese weder unabhängig noch neutral seien. Dies gelte allerdings auch für den bestehenden Publikumsrat (vgl. S. 8). Laut SVP wird mit dem Beirat ein "zentralistisches Organ" (S. 3) geschaffen, das die Funktion der selbständigen Regional- und Publikumsräte übernehmen soll und die Mitwirkung des Publikums ausschliesse. Kritisch sei, dass die Mitglieder des Beirats vom Bundesrat bestellt würden und die Befugnis hätten, über den sinnvollen Mitteleinsatz zur Erfüllung des *Service public*-Auftrags zu urteilen (ebd.).

3.9 Presserat

Der *Schweizer Presserat* steht dem Publikum und den Medienschaffenden als Beschwerdeinstanz für medienethische Fragen zur Verfügung. Er besteht aus 21 Mitgliedern, davon 6 Publikumsvertretern. Er wird getragen von den Journalistenverbänden der Schweiz und gewählt von der Stiftung "Schweizer Presserat" (vgl. Schweizer Presserat 2000).

Der Presserat (2001:1) geht bei der Beurteilung des Entwurfs zum neuen RTVG von der Medienfreiheit aus sowie vom berufsethischen Kodex der "Erklärungen der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten" (Schweizer Presserat 1999). Er führt die Informationsfreiheit und die Grundrechte auf freie Meinungsäusserung und auf Kritik an und befürwortet eine möglichst staatsfrei gestaltete Medienkommunikation. Denn Demokratie könne nur im Verbund freier Medien gedeihen. Der Presserat fordert daher gleiche Rechte für den Rundfunk wie für die Presse. Gesetzliche Regelung im Rundfunk bedürfe es nur bei der Sicherung der Gebührengelder damit der Programmauftrag der SRG erfüllt werden könne (vgl. S. 2). Mit den Werbevorschriften erklärt sich der Presserat (2001:3f.) mit Verweis auf den berufsethischen Kodex einverstanden. Allerdings wehrt er sich gegen die Beeinflussung von Sendungen durch Sponsoring im Hinblick auf den Grundsatz der strikten Trennung zwischen redaktionellem Teil und ökonomischen Einnahmequellen. Sponsoring sollte bei Informationssendungen ausgeschlossen werden, wenn deren Inhalte in einem direkten Zusammenhang mit der Tätigkeit des Sponsors stehen (vgl. S. 4). Veränderungen am Finanzierungssystem dürften aber nicht zu Lasten des *Service public* gehen (vgl. S. 6). Der Presserat (2001:3) begrüsst die Minimalstandards für alle Veranstalter mit Verweis auf den berufsethischen Kodex. Allerdings stellt er in Frage, ob diese Vorschriften tatsächlich im RTVG unterzubringen seien, da

dies je nach Ausgestaltung der Kontrollorgane (fremdreguliert oder selbstreguliert) einer "Medienjustiz" (ebd.) Vorschub leisten könnte. Bedenken meldet der Presserat bei den Bestimmungen in Art. 3.3 an, wonach Sendungen die innere und äussere Sicherheit des Bundes oder der Kantone sowie die Wahrnehmung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz nicht gefährden dürften. Diese Formulierung könnte im Hinblick auf kritisches Medienschaffen zu Rechtsunsicherheit führen (ebd.). Was die Programmaufsicht betrifft, so ist der Presserat (2001:6) für einen "Abbau der Medienjustiz durch vom Staat bestellte Organe" (S. 2) und vertritt die Selbstregulierung auf der Basis des berufsethischen Kodex (vgl. S. 1). Entgegen den Erläuterungen zum Entwurf hätte der SRG-Beirat durch sein Antragsrecht an die Aufsichtsbehörde keine begleitende sondern eine kontrollierende Funktion (vgl. 4f.). Falls der Beirat eingerichtet würde, stellt der Presserat bei der SRG gegenüber dem privaten Rundfunk oder der Presse eine zu starke Aufsicht fest. Angesichts einer drohenden Überregulierung sei daher auf ein weiteres SRG-spezifisches Aufsichtsorgan zu verzichten. Stattdessen schlägt der Presserat vor, eine "Eidgenössische Kommission für Medienbeobachtung" (S. 5) einzusetzen, die vom Bundesrat gewählt wäre und medienpolitische Analysen und Langzeitstudien durchführen würde. Sie würde vorwiegend prüfen, ob die SRG den Leistungsauftrag erfülle, wäre aber für die Erforschung der gesamten Medienlandschaft zuständig. Sie hätte keine Aufsichts- sondern eine Anregungsfunktion. Demgegenüber sei das Beschwerdewesen über redaktionelle Sendungen laut Presserat ganz dem System der Selbstregulierung zu überlassen. Er schlägt daher den "Medienrat" (S. 6) anstelle der UBI oder der Kommission vor. Dieser würde aus dem Presserat gebildet und von einer privatrechtlichen Stiftung "Schweizer Medienrat" (S. 7) getragen, an der sich der Bund finanziell beteiligte. Der Bundesrat würde die Hälfte der Mitglieder des Stiftungsrates wählen, die sich im Weiteren selbständig organisierten. Der Medienrat würde die sprachregionalen Ombudsstellen einsetzen, die nach berufsethischen Gesichtspunkten Beschwerden gegen *alle* Medien behandeln würden. Die abschliessende Behandlung der Streitfälle käme dem Medienrat zu. Dieser würde aus acht Medienvertretern und sieben Publikumsvertretern bestehen und öffentlich beraten (ebd.).

4. Analyse der Stellungnahmen

Abschliessend soll nun geprüft werden, wo sich die gesellschaftlichen Akteure für Publikumsanliegen einsetzen, wo sie aus ihrer je eigenen Perspektive wichtige Einwände und Ergänzungen anbringen und wo sie in der Verfolgung eigener Ziele gesamtgesellschaftlichen Interessen entgegenstehen. Schliesslich sollen die Vorschläge zu den künftigen medienkritischen Verfahren zur Regulierung des öffentlichen Rundfunks diskutiert und nach der eingangs erläuterten Problemlage bewertet werden.

4.1 Zum Gesetzesentwurf allgemein

Während der Katholische Mediendienst und die Reformierten Medien ihre Anliegen gemäss dem "Wislikofen-Paper" im Gesetzesentwurf berücksichtigt sehen, halten die CVP die Vorlage für ein reines Verwaltungskonzept. Einstimmig bemängeln die CVP (2001:2), die FDP (2001:2), die SP (2001:1) und die SVP (2001:6) eine zu hohe Regulierungsdichte im Gesetzesentwurf. Insbesondere der Presserat sieht darin eine Bedrohung für die Medienfreiheit. Die CVP (2001) fordert daher eine generelle "Entschlackung" (S. 2) und eine Rückbesinnung auf die ursprünglich anvisierten Revisionsziele. Die kirchlichen Medienexperten, die CVP und die SP bewerten zudem die Regelungen bezüglich der neuen Medien als zu restriktiv. Viele Massnahmen könnten bei der Einsetzung des Gesetzes im Jahr 2004 bereits veraltet sein, weshalb die CVP für eine Partialrevision des Rundfunk-

gesetzes eintritt. Interessant ist auch, dass in der Diskussion zum neuen RTVG die Idee eines allgemeinen Mediengesetzes Eingang findet, indem die CVP (2001:1) und die SP (2001:1) in Fragen der Vielfaltsförderung und der Qualitätssicherung alle Medien einbeziehen möchten.

4.2 Zum dualen Rundfunksystem

Die genannten Akteure zweifeln nicht am Stellenwert der SRG für die Grundversorgung der Bevölkerung mit qualitativ hochstehenden Rundfunkprogrammen im Schweizer Rundfunkmarkt. Alle sind sich darin einig, dass die gebührenfinanzierte SRG als starker *Service public*-Veranstalter aus der Revision hervorgehen soll (vgl. auch Schade 2001:34). Die Meinungen darüber, was darunter zu verstehen ist und wie dies zu bewerkstelligen sei, gehen auseinander. Kontrovers diskutiert wird die Aufhebung des Gebührensplittings, da der Arbus, die CVP, und die SP auch private Veranstalter konzessionieren und mit einem Leistungsauftrag verpflichten möchten. Auch die Schweizer Bischofskonferenz spricht sich im Gegensatz zum Katholischen Mediendienst und den Reformierten Medien für ein Gebührensplitting zugunsten privater Veranstalter aus, sofern ein Bedarf in der Gesellschaft nachgewiesen sei.

4.3 Zum Finanzierungsmodell

Offen ist die Frage, wie der Wegfall von Gebührengeldern für die privaten Veranstalter kompensiert werden kann, da die asymmetrische Werbeordnung das Medien-Forum, die FDP, die SP und die SVP nicht überzeugt. Die privaten Veranstalter könnten davon zu wenig profitieren und die SRG würde in ihrer Entwicklungsmöglichkeit unnötig eingeschränkt. Zudem wären die geplanten Restriktionen nicht im markt- und volkswirtschaftlichen Interesse. Während die meisten Akteure bei der Forderung nach Liberalisierung der Werbevorschriften wirtschaftliche Gründe anführen, werden vom Arbus, den kirchlichen Medienexperten, der CVP und dem Presserat auch ethische Argumente ins Feld geführt. So gibt der Presserat aus publizistischer Sicht zu bedenken, dass Sponsoring die Veranstalter und ihre Programme wirtschaftlich beeinflussen könnte; und der Katholische Mediendienst, die Reformierten Medien und die CVP weisen bei der Tabak-, Alkohol- und Heilmittelwerbung auf die Suchtprävention hin. Die kirchlichen Medienexperten betonen zudem die Gefahren religiöser Propaganda. Eigeninteressen, die im Gegensatz zu gesamtgesellschaftlichen Interessen stehen, werden bei der Frage der politischen Werbung deutlich: Die liberalen Gruppen Medien-Forum, FDP und SVP sprechen sich für die Zulassung politischer Werbung aus, da liberale Parteien über das nötige finanzielle Potenzial verfügen würden, entsprechende Programme zu schalten. Dies trifft auf die SP nicht zu, weshalb sie – ebenfalls im Eigeninteresse – auf eine fehlende staatliche Parteienfinanzierung hinweist. Der Katholische Mediendienst und die Reformierten Medien konstatieren, dass die Zulassung politischer Werbung zu einer unnötigen Verteuerung der politischen Partizipation und damit auch zum Ausschluss von Gruppen in der Öffentlichkeit führen würde – was nicht im Interesse einer Demokratie liegt. In der Forderung der SVP, die Gebühren um 50% zu senken, dürfen ebenfalls Eigeninteressen vermutet werden: Bereits im "Wislikofen-Paper" (Hunziker/Meier 1997:10) wird davor gewarnt, dass bei drohenden Gebührenerhöhungen populistische Deregulierer in der Demontage des SRG-"Monopols" ein dankbares Betätigungsfeld finden könnten.

4.4 Zu den Programmvorschriften

Bei den Programmvorschriften lehnen der Katholische Mediendienst und die Reformierten Medien, die SP und die SVP die Einschränkungen der SRG bezüglich der Regional- und Spartenprogramme ab. Auch die Restriktionen gegenüber den Online-Angeboten stossen bei den kirchlichen Medienexperten, der CVP und der SP auf Ablehnung, da sie um die Entwicklungs- und Konkurrenzfähigkeit der SRG fürchten. Die Mindestanforderungen für alle Veranstalter werden allgemein befürwortet, allerdings meldet der Arbus Bedenken bei der Durchsetzung an. Einzig die SVP sieht im Leistungsauftrag der SRG, zur Bildung, Unterhaltung und Medienpädagogik beizutragen, eine Einschränkung der Programmautonomie. Dass es der SVP mit der Wahrung von Publikumsinteressen nicht ganz ernst ist, zeigt sich auch daran, dass sie die zweiten Programme der französischen und italienischen Schweiz in Frage stellt. Der Presserat schliesslich macht aus publizistischer Sicht darauf aufmerksam, dass die Bestimmungen in Art. 3.3 des Entwurfs die Kontrollfunktion der Medien beschränken, was nicht im Interesse einer demokratisch verfassten Gesellschaft sein kann.

4.5 Zur Behördenorganisation

Die Behördenneuorganisation mit der geplanten Auflösung der föderalistischen Strukturen schlägt hohe Wellen: Während der Arbus in der Wahl der Oberleitung durch den Bundesrat eher einen Verlust der bundesrätlichen Einflussmöglichkeiten beklagt, sehen die CVP, die SP und die SVP darin eine Gefährdung der Organisationsautonomie der SRG. Insbesondere die SP und die SVP beklagen den drohenden Verlust der föderalistischen Strukturen. Während es die FDP durchaus bedenkenswert findet, der Kommission für Fernmeldetechnik und elektronische Medien auch die Aufgaben des SRG-Beirats zu übertragen, zeichnen die CVP, die SP und die SVP ein Bedrohungsszenario angesichts der geplanten Integration von ComCom, Bakom und UBI. Zur Eindämmung dieser Machtkonzentration schlagen sie transparente Wahlverfahren, gesellschaftliche Repräsentativität der Mitglieder sowie die Wahl der Kommission durch das Parlament vor oder votieren für die Beibehaltung des Status quo.

4.6 Zu den Aufsichts- und Kontrollinstanzen

Bei der Diskussion um die Aufsichts- und Kontrollinstanzen zeigen sich die Akteure innovativ. Die SP und der Presserat schlagen eine neue Instanz für das Beschwerdewesen vor: Die SP möchte anstelle der UBI und der Ombudsstellen einen Medienrat einsetzen, der aus Vertretern der Medien, des Publikums und vom Bundesrat gewählten Mitgliedern bestünde. Ebenso spricht sie sich für eine Weiterführung der internen Aufsicht der SRG durch den Publikumsrat aus. Der Presserat hingegen will das Beschwerdewesen allein der Selbstregulierung überantworten, sieht aber in der Zusammensetzung seines vorgeschlagenen Medienrats ebenfalls Publikumsvertreter vor. Der Grundtenor zum SRG-Beirat ist überwiegend skeptisch, wenn auch teilweise aus gegensätzlichen Gründen. Während die CVP und die FDP die fehlenden Sanktionsmöglichkeiten des Beirats bemängeln, redet der Arbus von einer theoretisierenden, wirklichkeitsfremden und medienfeindlichen Bestrebung, die SP von einer Überforderung des kleinen Gremiums, die SVP von einem zentralistischen Organ und der Presserat von Medienjustiz. Nur das Medien-Forum und die kirchlichen Medienexperten stimmen diesem diskursiven und prozeduralen Regulierungsverfahren zu. Während sich die SVP lediglich über die Gefährdung der Unabhängigkeit des Rundfunks auslässt, schlagen der Arbus, die SP und der Presserat eigene Modelle vor. Denn die Notwendigkeit qualitätssichernder Verfahren stellen sie nicht in Frage. Interessant ist, dass ihre Vorschläge dazu tendieren, nicht nur

den Rundfunk, sondern die gesamte Medienlandschaft einschliesslich der Presse einer kontinuierlichen Medienbeobachtung zu unterziehen. Dieser Idee stimmen auch die kirchlichen Medienexperten zu. Das Gremium hätte bei allen drei Modellen die Aufgabe, die Qualität und Ethik der Medien zu prüfen, Forschungen anzuregen und jährlich einen Bericht zu verfassen. Einzig in der Zusammensetzung der Mitglieder zeichnen sich unterschiedliche Auffassungen ab: Während der Arbus im Gremium eine demographische Spiegelung der Gesellschaft vorsieht, schlägt die SP eine Zusammensetzung aus Wissenschaftlern, Publikumsvertretern und Medienschaffenden aller Sprachregionen vor. Beim Gremium des Presserats, dem keine kontrollierende sondern lediglich eine anregende Funktion zukäme, würde der Bundesrat die Mitglieder wählen.

5. Fazit

Was die Einflussmöglichkeit des Publikums betrifft, so werden sie vor allem bei der geplanten Neuorganisation der SRG hart verfochten. Zudem sehen der Arbus und die SP zur diskursiven Verständigung über den Service public anstelle des SRG-Beirats einen Publikumsakteur oder ein Verhandlungssystem mit Publikumsvertretern vor.

Unbestritten ist, dass die Medien für eine effektive Selbstregulierung zu sorgen haben. Unbestritten ist auch, dass eine neutrale und kontinuierliche Beobachtung und Beurteilung der Medien nur von wissenschaftlichen Experten wahrgenommen werden kann. Diese selbst- und fremdregulierenden Verfahren haben nach ihren je eigenen Handlungsrationitäten zu funktionieren und darüber Rechenschaft abzulegen. Publikumsvertretung macht auf dieser Ebene keinen Sinn, denn Selbstregulierung sollte den Medien zur Verständigung mit sich selbst dienen, und die Expertenaufsicht einer möglichst neutralen Beobachtung der Medienlandschaft. Ohne die Etablierung eines Publikumsakteurs fehlt aber der Einbezug der Bürger. Das Publikum ist gegenüber den Massenmedien ohnehin in seiner Kritikfähigkeit eingeschränkt. Es kann nicht angehen, dass es nun auch zum Publikum wissenschaftlicher Aufsicht und medialer Selbstkritik wird. Angesichts der eingangs erläuterten Problemlage und der geplanten Aufhebung der Publikumsvertretung in der Organisation der SRG, scheint die Institutionalisierung eines Publikumsakteurs angebracht. Wenn sich der Publikumsrat als *interne* Aufsichtsinstanz nicht bewährt hat (vgl. Jarren et al. 2001:214), so wäre die Institutionalisierung eines *externen* Publikumsrates noch zu diskutieren. Dieser könnte eingerichtet werden als ein Bürgerforum, in welchem sich das Publikum über die Anforderungen an die Medien verständigen könnte. Um einer Vereinnahmung dieser Instanz durch machtvolle Akteure aus Politik und Wirtschaft entgegen zu wirken, müssten Bürger jederzeit die Möglichkeit haben, ihre Anliegen dort einzubringen. Entsprechende Verfahren wie zum Beispiel Antragsrechte wären politisch festzulegen. Denn das Publikum ist flüchtig und konstituiert sich situativ über den Medienkonsum. Es braucht daher situativ die Möglichkeit zur Artikulation. Nur so wäre gewährleistet, dass sich das Publikum nicht nur über die Quoten, sondern auch diskursiv über die Qualität der Medien verständigen könnte. Schliesslich müssten die unterschiedlichen Perspektiven der Medien, der Wissenschaft und des Publikums zusammengeführt werden. Denn Medien, die wichtige Kritik- und Kontrollfunktionen für den Erhalt der demokratischen Gesellschaft wahrnehmen, werden nicht umhinkommen, sich ebenfalls demokratischen Auseinandersetzungen zu stellen. Es wäre zu diskutieren, inwiefern der geplante Beirat als wissenschaftliches Expertengremium zu einem Verhandlungssystem ausgebaut werden könnte, um jene Parteien zusammenzuführen, die sich am meisten voneinander entfernt haben: die Medien und das Publikum.

6. Literaturverzeichnis

6.1 Wissenschaftliche Quellen

- Gerhards, Jürgen (1994): Politische Öffentlichkeit. Ein system- und akteurstheoretischer Bestimmungsversuch. In: Neidhardt, Friedhelm (Hrsg.): Öffentlichkeit, öffentliche Meinung, soziale Bewegung. Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie, Sonderheft 34. Opladen 1994, S. 77-105.
- Hunziker, Peter / Meier, Urs (1997): Das Wislikofen-Paper. In: ZOOM Kommunikation und Medien: Zukunft des Service public, Heft 9, Jh. 1997, Zürich, S. 3-16.
- Jarren, Otfried / Donges, Patrick (2000): Medienregulierung durch die Gesellschaft? Eine Steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz. Wiesbaden.
- Jarren, Otfried et al. (2001): Der schweizerische öffentliche Rundfunk im Netzwerk. Möglichkeiten der Absicherung und Bindung der SRG an die Gesellschaft. Diskussionspunkt 41, IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich.
- Meier, Werner A. (1997): "Media-Monitoring". Vielfalt und Qualität bei Radio und Fernsehen. Schlussbericht einer vom Bundesamt für Kommunikation (Bakom) finanziell unterstützten Studie. Arbeitsgruppe für Kommunikationsforschung und -Beratung, Seminar für Publizistikwissenschaft der Universität Zürich.
- Pfetsch, Barbara (1998): Bürger – Publikum. In: Jarren, Otfried / Sarcinelli, Ulrich / Saxer, Ulrich (1998): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch. Opladen / Wiesbaden, S. 406-413.
- Schade, Edzard (2001): Sieg für Service public. Stellungnahmen zur RTVG-Revision. In: Klartext. Das Schweizer Medien-Magazin, Heft 3/2001. Zürich, 34-35.

6.2 Empirische Quellen

- Arbus (2000): arbus – wer wir sind. Verein für kritische Mediennutzung. Arbus Schweiz, Autor: T. Füeg, 22.10.2000, Bern: http://www.arbus.ch/cont/portr_body.html
- Arbus Schweiz, Verein für kritische Mediennutzung (2001): Vernehmlassung RTVG, Bern / Zürich, 30. April 2001: http://www.bakom.ch/special/rvtg/_1078_arbus_vereinigung_fuer_kritische_mediennutzung.pdf
- Bakom, Bundesamt für Kommunikation (2001): Liste der Vernehmlassungsantworten: <http://www.bakom.ch/ger/subsubpage/document/301/1673>.
- Botschaft des Bundesrats zur RTVG-Revision (2000a): Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (Entwurf) (RTVG). Dezember 2000, Bern: <http://www.bakom.ch/ger/subsubpage/docs/1556/1556.pdf>
- Botschaft des Bundesrats zur RTVG-Revision (2000b): Erläuterungen zum Entwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz (RTVG). Dezember 2000, Bern: <http://www.bakom.ch/ger/subsubpage/document/301/1559>

medien heft

- CVP, Christdemokratische Volkspartei der Schweiz (2001): Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG); Vernehmlassungsantwort, Bern im April 2001:
http://www.bakom.ch/special/rtvg/_1118_cvp_christlichdemokratische_volkspartei.pdf
- FDP, Freisinnig-Demokratische Partei der Schweiz (2001): Vernehmlassungsverfahren zur Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG), Bern, 8. Mai 2001:
http://www.bakom.ch/special/rtvg/_1120_fdp_schweiz.pdf
- Katholischer Mediendienst (2001): Stellungnahme zum Entwurf des RTVG vom Dezember 2000. Zürich, 27. April 2001:
http://www.bakom.ch/special/rtvg/_1063_katholischer_mediendienst.pdf
- Medien-Forum (1999): Medien-Forum Statuten. 20. November 1999, Bern.
- Medien-Forum (2000): Medien-Pick. Von der sfrv zum Medien-Forum. 1. Januar 2000, Köniz.
- Medien-Forum (2001a): Vernehmlassung zum neuen Radio und Fernsehgesetz (RTVG). Köniz, 29. April 2001: http://www.bakom.ch/special/rtvg/_1095_medien-Forum.pdf
- Medien-Forum (2001b): Vernehmlassung Medien-Forum zum Bundesgesetz über Radio- und Fernsehen (RTVG). Entwurf Kurzfassung. Stand 12.4.2001.
- Reformierte Medien (2001): Stellungnahme zum Entwurf des RTVG vom Dezember 2000. Zürich, 18. April 2001: http://www.bakom.ch/special/rtvg/_1148_reformierte_medien.pdf
- Schweizerische Bischofskonferenz (2001): Prise de position de la Commission des médias à l'intention de la Conférence des évêques suisses. Consultation sur le projet de Loi fédérale sur la radio et la télévision (LRTV):
http://www.bakom.ch/special/rtvg/_1174_conference_des_eveques-suissees.pdf
- Schweizer Presserat (1999): Erklärungen der Pflichten und Rechte der Journalistinnen und Journalisten. 21. Dezember 1999, Zürich: http://www.presserat.ch/code_d.htm
- Schweizer Presserat (2000): Reglement vom 1. Januar 2000, Zürich:
<http://www.presserat.ch/12340.htm>
- Schweizer Presserat (2001): Revision des Radio- und Fernsehgesetzes. Vernehmlassung des Schweizer Presserats. Zürich, den 23. Februar 2001:
http://www.bakom.ch/special/rtvg/_1005_presserat.pdf
- SP, Sozialdemokratische Partei Schweiz (2001): Vernehmlassungsantwort zur Totalrevision des RTVG. Bern, 30. April 2001:
http://www.bakom.ch/special/rtvg/_1116_sp_schweiz.pdf
- SVP, Schweizerische Volkspartei (2001): Vernehmlassungsantwort zur Revision des Radio- und Fernsehgesetzes vom 21. Juni 1991 der Schweizerischen Volkspartei. Bern, 30. April 2001:
http://www.bakom.ch/special/rtvg/_1115_svp_schweizerische_volkspartei.pdf

Primär geht es um Programme

Gespräch mit Bakom-Direktor Marc Furrer

Urs Meier

Nach Abschluss der Vernehmlassung über den Revisionsentwurf für das Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) sieht der Direktor des Bundesamtes für Kommunikation (Bakom) einen breiten Konsens über die Grundzüge des Reformvorhabens. Die Resultate der bisherigen Liberalisierung in der Rundfunkordnung bewertet er nüchtern. Sie hat wohl einen Markt geschaffen und bietet mehr Auswahl, aber ein echter Meinungspluralismus ist durch die entpolitisierten Sender nicht entstanden. Die für die Willensnation Schweiz wichtigen Rundfunkleistungen muss deshalb der Service public erbringen, der zu diesem Zweck eng definiert und klar der SRG zugeordnet wird. Das in diesem Konzept an sich nicht vorgesehene Gebührensplitting bleibt nach der Einschätzung von Marc Furrer trotzdem in der politischen Diskussion. Das Bakom gibt sich in diesem Punkt betont gesprächsbereit. Offenbar haben die heftigen Reaktionen der entprechenden Lobbies ihre Wirkung nicht verfehlt.

Medienheft: Herr Furrer, Sie waren selbst Journalist und haben die SRG zwischen 1978 und 1988 von innen kennen gelernt. Wenn Sie zurückblicken: was hat sich – abgesehen vom äusseren Rahmen – geändert?

Marc Furrer: Als ich damals zur SRG ging, erschien das vielen als Sprung ins linke Lager. Das erstaunte mich, weil ich das selbst nicht so sah. Ich wollte ganz einfach Journalismus machen, obschon es als verwegener Schritt galt, als Anwalt zu einem Medium zu gehen. Der Hofer-Club hatte der SRG in weiten Kreisen dieses linke Image gegeben. Doch das waren grobe Klischees. Wer weiss, vielleicht ist das Radio gegenwärtig mehr links als es damals war. Heute ist das Links-Rechts-Schema glücklicherweise kein Thema mehr. Gewiss gab es – eher im Fernsehen als im Radio – Leute aus der 68er Zeit, die ihre Tätigkeit als "Gang durch die Institutionen" betrachteten. Die SRG wurde von beiden Seiten als politisches Kampfinstrument missbraucht – von den einen als Mittel zur Veränderung der Gesellschaft, von den anderen als Feindbild. Das hat sich in den späten 80er Jahren gelegt.

1. Die SRG war eine Institution, heute ist sie ein Unternehmen

Medienheft: Aus heutiger Sicht kann man unaufgeregt zurück blicken. Damals wurden die Medien insgesamt und die SRG im Besonderen geradezu unglaublich ernst genommen.

Furrer: Heute herrscht generell bei den Medien eine grosse Beliebigkeit. Das Angebot ist breit und unverbindlich. Mit dem Zappen ist auf Benützerseite eine total neue Kultur entstanden. Positiv ausgedrückt haben wir es mit einer Erscheinungsform des Pluralismus zu tun. Er hat dazu geführt, dass in der Tat die SRG nicht mehr so ernst genommen wird. Sie war eine Institution, heute ist sie ein Medienunternehmen. Sie hat einen Auftrag und muss sich im Markt bewähren. Dabei muss sie aufpassen, dass sie sich nicht zu sehr der Kultur der Beliebigkeit anpasst und nur noch trendige Sendungen macht, sondern gemäss ihrer Zweckbestimmung auch gegen den Strom schwimmt und die nötige Ernsthaftigkeit pflegt.

medien heft

Medienheft: Sie haben gesagt, die SRG war eine Institution. Wenn man es noch weiter zuspitzt, könnte man formulieren: die SRG war die Schweiz. Die Kämpfe um die SRG waren Kämpfe um die Schweiz.

Furrer: Die Vorstellung von den Medien als der Vierten Gewalt im Staat verführte dazu, den Medien – und ganz besonders der SRG – die absolut dominierende Rolle bei der Beeinflussung der öffentlichen Meinung zuzuschreiben. Verfügungsgewalt über die Medien wurde gleichgesetzt mit politischer Macht. Das war natürlich eine grenzenlose Überschätzung der Medien. Deshalb der Kampf um die SRG. Hinzu kam, dass die Auseinandersetzung um die SRG zu einem politischen Modethema geworden war. Es gibt in der Politik solche wechselnden Zankäpfel. Heute hat man sich auf andere Themen verlegt.

Trotzdem, die SRG-Medien haben eine gewisse Macht. In der Radio- und Fernseh-Information sind sie immer noch führend. Deshalb darf man jetzt nicht den umgekehrten Fehler machen und die SRG unterschätzen. Die politischen Querelen von damals waren von Hektik geprägt. Immerhin haben sie aber gewissermassen den Humus geschaffen für eine offenere Rundfunkpolitik; das heisst man setzte richtigerweise auf Konkurrenz statt auf Programmkontrolle. Die Lösung konnte ja nicht darin bestehen, eine lückenlose Aufsicht über die Radio- und Fernsehsendungen einzurichten. Nebenbei bemerkt: Ich habe das in der DDR bei Radio-live-Berichten über Sportveranstaltungen erlebt. Jede Direktreportage wurde von Zensoren kontrolliert und mit einer Verzögerung von etwa zwanzig Sekunden ausgestrahlt. Das ist eben die einzige Art, Live-Medien wie Radio und Fernsehen totalitär in den Griff zu bekommen. – Wie gesagt, die politischen Aufregungen um die SRG waren eine der Ursachen für die Errichtung einer pluralistischen Ordnung.

2. Die entstandene Vielfalt ist kein Meinungspluralismus

Medienheft: Stichwort Pluralismus. Irgendwann zwischen den 70er und den 90er Jahren hat sich der Wandel vollzogen, den gesellschaftlichen Pluralismus anzuerkennen. Vorher gab es das heimliche Leitbild, eigentlich müsste man sich einig sein. Mit der Diskussion um die Postmoderne kam das Bewusstsein, dass man in einer modernen Welt nicht einig sein kann, dass eben Pluralismus herrscht. Da erst wurde dieser Umstand ohne Vorbehalt bejaht, und dies wiederum war wohl eine weitere Voraussetzung für die Schaffung einer pluralistischen Medienordnung.

Furrer: Das stimmt. Bloss haben wir bei Radio und Fernsehen den Nachteil, dass die entstandene Vielfalt kein Meinungspluralismus ist. Auch bei der Presse bin ich übrigens nicht sicher, ob wir tatsächlich ein breites Meinungsspektrum haben. Bei der Öffnung der Rundfunkordnung gab es die Erwartung, Privatfernsehen werde das "andere Fernsehen" sein. Das ist es nicht geworden. Entstanden ist vor allem ein unpolitisches Fernsehen. Es geht darum, Geld zu machen, und das hat mit Pluralismus wenig zu tun. Wenn ich mich über Politisches informieren will, dann sind immer noch die *Service-public*-Sender der SRG die zuverlässigsten und fundiertesten Quellen. Der Anspruch eines Lokalradios ist halt ein anderer. Der grosse Meinungspluralismus findet deshalb in den elektronischen Medien kaum statt. Die Schweiz ist dafür ein zu kleiner Markt. Beim Fernsehen: Was macht TV3? Sie fahren die Information zurück und geben viel Geld für den Big Brother aus. Sie sind nicht schlechter und besser als alle anderen Privatsender – auch verglichen mit jenen im Ausland. Es geht halt ums Überleben, aber ein grosser Zusatz an Meinungspluralität ist davon nicht zu erwarten. Von daher schätze ich übr-

gens die Sendungen von Roger Schawinski. Er bemüht sich, Information zu machen, oft als Talk und nicht in aufwändiger Form. Mehr erlaubt der enge Markt vermutlich kaum. Sicher bringt auch Presse TV inhaltlich Interessantes – aber auch das ist halt nur punktuell. Vielleicht wird das Internet auf Dauer die Hoffnungen auf Pluralismus besser erfüllen. Es ist allerdings dem Print näher als dem Rundfunk.

3. Die Integrationsleistung der Medien und die Idee der Schweiz

Medienheft: Für den *Service public* wird nicht nur die Information als Argument ins Feld geführt, sondern auch die Integrationsleistung. Man hat die Vorstellung, ein Mediensystem könne die soziale und kulturelle Wirklichkeit so abbilden, dass die Gesellschaft sich mit sich selber verständigen kann. Die Nachfrage nach dieser Leistung könnte mit der Zeit schwächer werden, weil kein so grosses Bedürfnis mehr vorhanden ist, sich als Einheit zu verstehen.

Furrer: Ich frage mich, ob jemals beim einzelnen Bürger diese Lust auf Integration vorhanden ist. Es gibt gewisse Aufgaben staats- und kulturpolitischer Art, die mit der Übernahme von Verantwortung verbunden sind. Die Willensnation Schweiz zusammen zu halten, ist keine Frage des Bedürfnisses, sondern das ist eine klassische politische Aufgabe. Hier im zweisprachigen Biel ist es vielleicht ein wenig anders, aber andernorts ist das kein primäres Anliegen der Leute. Immerhin wissen es viele zu schätzen, in einem Land mit so verschiedenen Eigenheiten friedlich zusammen zu leben. Die kulturellen Eigenarten sind so, dass das Land eigentlich zentrifugal auseinander driften müsste. Und doch leben wir mit wenig Konflikten zusammen. Das ist eine Leistung der Willensnation Schweiz, und es ist eine Aufgabe der Politik, sie zu ermöglichen. Die SRG trägt sicher mit dem Leistungsauftrag ihren Anteil dazu bei. Darin liegt eine wichtige *raison d'être* der SRG. Nun muss man die Integrationsleistung nicht, wie es zeitweilig gemacht wurde, volkspädagogisch verstehen. Wir wissen ja, dass kaum ein Deutschschweizer die Programme der italienischen oder französischen Schweiz tatsächlich verfolgt. Wichtig hingegen ist die politische Haltung, die sich im Interesse an einem gewissen Programmaustausch ebenso zeigt wie in der solidarischen Finanzierung einer gleichwertigen Versorgung der Landesteile. Darin äussert sich ein gegenseitiger Respekt, und darin sehe ich die entscheidende Integrationswirkung. Diese von Solidarität geprägte Idee der Schweiz ist für mich zeitlos. Sie wird sich nicht überholen. Deshalb ist der *Service public* für mich kein Auslaufmodell – so wenig wie die Schweiz eines ist.

Medienheft: Die NZZ, die ja als durchaus staaterhaltendes Organ gilt, hat zum Ersten August in einem Leitartikel konstatiert, der emotionale Bezug zur Schweiz sei am Schwinden. Wachsende Teile der Gesellschaft empfinden die Schweiz eher als Ensemble von Dienstleistungen. So lange der Service o.k. sei, habe man zu keinen Klagen Anlass, aber ein patriotisches Nationalgefühl sei in der jüngeren Generation selten. Was ist mit dem *Service public*, wenn das Interesse an der Idee Schweiz schwindet?

Furrer: Auch ich stelle fest, dass junge Leute sich eher Europa oder einer Weltgemeinschaft zugehörig fühlen als der Schweiz. Was ich aber ebenfalls sehe, ist eine starke Beziehung zum Wohnort, zur engeren Heimat. Im übrigen ist es für mich nichts Beunruhigendes, wenn die Leute keine Tränen mehr kriegen bei Alphornklängen und Schweizerfahnen. Denn die gleichen Leute sind ja trotzdem gerne Schweizerinnen und Schweizer. Und das hat nicht nur mit der Qualität der Dienstleistungen zu tun, denn die sind ja vielleicht in Deutschland nicht schlechter als in der Schweiz. Selbst in der EU

haben die Nationalstaaten noch immer eine recht grosse Bedeutung. Die europäischen Länder tun sich ja zum Teil schwer mit der Integration, etwa mit der Einführung des Euro. Trotzdem ist klar: der übersteigerte Nationalismus ist vorbei. Er hat einem nüchternen Hang Platz gemacht, an Bewährtem und Liebgewordenem festzuhalten.

4. Das RTVG löst ein Verteilungs- und ein Leistungsproblem

Medienheft: Ist diese "Identität Schweiz" der eigentliche Grund, weshalb wir noch ein RTVG brauchen?

Furrer: Nein, das ist nicht der Grund. Weshalb wir den Rundfunk nicht wie die Presse oder das Internet behandeln, liegt an einem Verteilungs- und Leistungsproblem. Das Verteilungsproblem steckt in den beschränkten Frequenzen. Das Radio- und Fernsehgesetz muss die Verteilung mit Priorisierungen regeln. Das Leistungsproblem liegt ursprünglich darin begründet, dass man den Rundfunkmedien traditionell eine grössere Suggestivkraft zuschrieb als etwa den Printmedien und deshalb eine Kontrolle postulierte. Diese Kontrollidee besteht heute nicht mehr, aber man stellt fest, dass der Markt gewisse erwünschte Leistungen nicht von sich aus erbringt. Deshalb fordert man gesetzlich die Erbringung solcher Leistungen, z.B. Information und Kultur bei den Inhalten und gleichwertige Angebote für die Landesteile. Interessanterweise sind bei den Reaktionen auf das RTVG diese beiden Gründe für die besondere Regelung von Radio und Fernsehen, eben der Verteilungs- und der Leistungsaspekt, kaum bestritten worden.

Medienheft: Was aber zum Teil kritisiert wird, ist die lange Dauer der Gesetzgebungsprozedur. Nach optimistischer Annahme kann das neue RTVG im Jahr 2004 in Kraft treten. Bis dahin kann sich im Umfeld noch vieles verändern. Besteht nicht die Gefahr, dass die Revision zwangsläufig zu spät kommt?

Furrer: Beim Fernmeldegesetz mussten wir ein ganz anderes Tempo anschlagen, weil dort diese Gefahr tatsächlich drohte. Wir kamen dann rechtzeitig mit dem neuen Gesetz. Beim Radio und Fernsehen ist der Druck bei weitem nicht so gross. Die einzigen, denen es zu lange dauert, sind die Privatsender, die ungeduldig auf die Lockerung der Werbevorschriften warten. Allerdings ist noch nicht entschieden, ob es zu einer vorgezogenen Teilrevision kommt. Die parlamentarische Initiative von Ständerat Carlo Schmid, Präsident von "Werbung Schweiz", verlangt dies. Ob jedoch das Parlament zum Beispiel die Alkoholwerbung wie gewünscht liberalisieren wird, ist noch nicht ausgemacht. (Der Initiative wurde am 26.9.2001 Folge gegeben; Anm. d. Red.).

Wie auch beim Fernmeldegesetz streben wir beim RTVG ein Rahmengesetz an, das für eine gewisse Zeit Bestand haben wird. Das Gesetz konzentriert sich mehr auf gesellschaftspolitische und weniger auf technische Aspekte, und deshalb wird es nicht so bald wieder überholt sein. Auch aus diesem Grund bin ich gegen Teilrevisionen, die auf Druck einzelner Interessen erfolgen. Eine Medienregelung ist ein Gesamtsystem, und wenn man da gewisse Dinge herausbrechen würde, wäre das nicht gut.

5. Für eine klare und griffige Definition von Service public

Medienheft: Ein wichtiges Kennzeichen des Entwurfs ist die enge Fassung des Begriffs *Service public*. Wir haben das im Medienheft positiv kommentiert, haben aber trotzdem Zweifel, ob es politisch durchsetzbar ist. Diese Regelung wird von mehreren Seiten gleichzeitig attackiert. Die einen wollen den Begriff des *Service public* lieber möglichst weit haben, damit alle Veranstalter Gebühren bekommen können. Und die anderen erklären den Begriff für völlig überholt und politisch unbrauchbar.

Furrer: Die Mehrheit der Reaktionen in der Vernehmlassung ist für einen fassbaren und daher eingeschränkten *Service-public*-Begriff. Das Problem der Umsetzung bleibt natürlich bestehen. Deswegen haben wir den SRG-Beirat vorgeschlagen: Der Inhalt des Begriffs soll im Diskurs definiert werden. Für uns war dies übrigens eine Quintessenz aus dem Kulturbericht 1999 des Bundesamts für Kultur BAK. Was das Gebührensplittling betrifft, bin ich sehr skeptisch. Es ist unbestritten, dass auch Private ausgezeichnete Sendungen machen. Deshalb müssen wir den *Service public* enger verstehen und mit einer bestimmten Gesamtleistung in Verbindung bringen. Dies führte uns dazu, den *Service public* klar an die SRG zu binden, die dementsprechend als einziger Veranstalter einen kontrollierten Leistungsauftrag zu erfüllen hat. Das heisst dann aber für die SRG umgekehrt, dass sie nicht auch noch alle Vorteile eines Privaten haben kann bei der freien Betätigung auf dem Markt.

Medienheft: Hätte es sich nicht nahe gelegt, ein SRG-Gesetz zu machen, um diesen Unterschied zu unterstreichen?

Furrer: Es geht eben nicht nur um die SRG, sondern beispielsweise allgemein um die Frequenzen, um den Zugang zu den Technologien, um die Werbeordnung. Klar ist jedoch, dass der Staat im Rundfunk weniger als bisher gestalten soll, und dass es sich dort, wo er gestaltend eingreift, primär um die SRG handelt.

Medienheft: Das RTVG ist SRG-freundlich, weil es zur Erfüllung der hohen Leistungserwartungen einen starken nationalen Veranstalter braucht. Die Kehrseite der Medaille ist, dass die SRG für den kleinen Medienmarkt Schweiz eigentlich zu mächtig ist.

Furrer: Ich habe Verständnis für derartige Klagen. Es ist schwierig, neben der SRG überhaupt existieren zu können, insbesondere im Fernsehen. Was ist die Alternative? Wir könnten die SRG-Medien kleiner machen, der SRG einzelne Kanäle wegnehmen. Bloss müssten wir dann aufpassen, dass wir nicht am Ende zwei oder drei mittelkleine Unternehmen hätten, die keinen guten *Service public* mehr bieten könnten. Den Markt grösser machen können wir nicht. Wir kommen also nicht daran vorbei, dass wir einerseits einen starken *Service-public*-Veranstalter brauchen und dass es andererseits deswegen private Veranstalter in der Schweiz sehr schwer haben.

6. Zu viel oder zu wenig Regulierung?

Medienheft: Um in dem kleinen Markt ein gewichtiges *Service public*-Unternehmen zu ermöglichen, setzt der Entwurf einen klaren, ordnungspolitisch einigermaßen konsequenten Rahmen. Und dies wiederum hat die Kritik ausgelöst, das RTVG gebe dem Staat zu viel Einfluss auf den Rundfunkmarkt, es werde allgemein zu viel reguliert.

Furrer: Die Regelung sorgt unter anderem dafür, dass die notwendigerweise grosse SRG in dem kleinen Markt nicht alles machen kann. Deshalb braucht es zum Beispiel für Spartenprogramme die Bewilligung des Bundesrates. Die SRG soll nicht alle an die Wand drücken. Deshalb die Regulierungen. An sich finde ich es eine eher müssige Diskussion, wenn man sich über zu viele Regeln beklagt. Der Einwand, das RTVG betreibe eine Überregulierung, hat übrigens die SRG zuerst vorgebracht – ausgerechnet! Der Hintergrund ihres Arguments ist der Wunsch, alle Privilegien zu haben und möglichst wenig Einschränkungen hinnehmen zu müssen. Das entspricht weder meiner noch Bundespräsident Leuenbergers Vorstellung von einem *Service public*-Unternehmen. Die Privilegierung hat Grenzen! Im übrigen führen viele Vorschläge der Vernehmlassung zu mehr Regulierung. Aber wir schauen das jetzt an – wir wollen ja selbst auch nur das regeln, was man wirklich regeln muss.

Medienheft: Die Privaten haben sich umgekehrt fast darüber beklagt, dass bei ihnen jetzt zu wenig reguliert werde. Vorher gab es auch von privater Seite die Kritik an zu vielen Einschränkungen, und jetzt, da sie weitgehend in den freien Markt entlassen werden und keine Konzession mehr benötigen, beklagen sie sich, man nehme sie zu wenig ernst.

Furrer: Wir müssen gesetzlich dort eingreifen, wo es nötig ist. Was sollen wir ein Satelliten-Radioprogramm konzessionieren? Entweder findet der Veranstalter einen Kabelbetreiber, der sein Programm überträgt und ein Publikum, das es hören will oder eben nicht. Warum soll der Bundesrat darüber entscheiden? Wenn die Zugangsbedingungen eines Privatprogramms erfüllt und die Frequenzen vorhanden sind, soll der Markt entscheiden. Dieses Konzept ist bei den Privaten grundsätzlich auf Zustimmung gestossen. Mehr Regelung möchten sie da, wo es um Gebühren geht, damit sie Ansprüche anmelden können.

7. Gebührensplitting als Verhandlungsmasse?

Furrer: Es wurde nun neun Jahre lang immer geschimpft über das Gebührensplitting: ordnungspolitischer Sündenfall, Giesskannenprinzip, Bürokratie, Landwirtschaftspolitik! Wir haben das gehört und die Konsequenzen gezogen. Wir wollen tatsächlich diesen Verteilungsaufwand nicht mehr betreiben, der zwei Beamte und einen höchst komplizierten Schlüssel erfordert. Es ist wie immer in diesem Land. Alle kritisieren die Subventionen, aber wenn diese dann abgeschafft werden sollen, kommt das Lamento. Ich verstehe es, wenn Kleine so reagieren, auch bei Herrn Schawinski begreife ich es noch, aber wenn gewisse Verleger ihre Forderungen nach Gebührenanteilen mit zivilem Ungehorsam gegen die geltenden Gesetzesvorschriften (sie drohen mit illegaler Unterbrecherwerbung) durchsetzen wollen, fehlt mir das Verständnis. Ein anderer Fall ist beispielsweise Teleticino. Dieser Privatsender wird sich nach dem neuen Gesetz neben der grossen SRG ohne einen Rappen aus Gebührengeldern behaupten müssen. Wenn Herr Lombardi sich da ungerecht behandelt fühlt, ist das einigermassen verständlich. Nochmals etwas anderes sind die zahlreichen Kleinst-Lokalfernseh-Veranstalter in der Westschweiz. Man darf sicher von ihnen erwarten, dass sie sich – wenn man ihnen doch Gebühren geben würde – in lebensfähigeren grösseren Verbänden organisieren. Wir haben die Aufhebung des Gebührensplittings als Diskussionsanreiz verstanden, und die Debatte läuft. Was wir brauchen, sind klare Kriterien für die Verteilung. Und wenn der Gesetzgeber in dem Punkt mehr regulieren will als der Entwurf, dann habe ich kein Problem. Bloss vom jetzigen Giesskannensystem beim TV möchte ich weg kommen.

medien heft

Medienheft: Sie stellen sich darauf ein, dass in der Frage Gebührensplitting das letzte Wort noch nicht gesprochen ist.

Furrer: Ich kann nicht sagen, ob wir auf diesen Punkt zurückkommen. Sicher sind wir offen für die Argumente.

Medienheft: Wird das RTVG im Jahr 2004 – nennen wir es mal so – das letzte Radio- und Fernsehgesetz sein?

Furrer (lacht): Sicher das letzte, das ich revidieren werde. Eigentlich müssten wir das Radio- und Fernsehgesetz sowie das Fernmeldegesetz zu einem Kommunikationsgesetz zusammenfassen. Vielleicht tut jemand im Jahr 2010 oder 2015 diesen mutigen Schritt und macht etwas gesetzgeberisch Neues. Doch solange wir bei Radio und Fernsehen die Verteil- und die Leistungsproblematik haben, werden wir immer in irgendeiner Form ein RTVG brauchen. Radio und Fernsehen trifft die Menschen direkter als das Fernmeldewesen. Deshalb wird im Radio- und Fernsehbereich auch eher wieder der Ruf nach Gesetzesrevisionen kommen. Und, seien wir ehrlich, bei den Ansprüchen, die ans Gesetz gestellt werden, geht es immer auch um pekuniäre Vorteile. Weder Zuschauervereinigungen noch Kirchen noch Parteien haben gross eine Gesetzesreform gefordert. Es sind die Interessen an Gebührengeldern und Werbeeinnahmen, welche die Diskussion prägen. Dazu muss ich einfach sagen, das ist ja o.k., aber primär geht es doch um die Qualität der Produkte, nämlich der Programme.

Medienheft: Besten Dank für das Gespräch.

Das Gespräch mit Marc Furrer fand am 3. August 2001 in Nidau bei Biel statt. Die Fragen stellte Urs Meier, der auch die Niederschrift besorgte.

Geschichte eines rundfunkpolitischen Paradigmawechsels: Von der politischen Kontrolle zur Marktorientierung

Modelle der Schweizer Rundfunkpolitik von 1970 bis 1983 in Parlament, Fachzeitschriften und Tageszeitungen

Thomas Schneider

"Roschee! Roschee!" riefen am Samstag 29. Dezember 1979 rund 3'000 meist jugendliche Menschen vor dem Bundeshaus in Bern, als Roger Schawinski vor grosser Medienpräsenz dem Bundeshausweibel eine von 212'000 Personen unterzeichnete Petition übergab. Darin forderte er die Aufgabe des SRG-Monopols und eine offizielle Zulassung für das damals noch vom italienischen Grenzberg Pizzo Groppera nach Zürich sendende Radio 24. Schawinski hatte diese Unterschriften mit Hilfe einer Vielzahl Freiwilliger innerhalb von lediglich fünf Tagen gesammelt. Dies zeigt, wie viele, vor allem junge Menschen in der Schweiz 1979 die Zulassung privater Rundfunkstationen wünschten, nachdem das SRG-Monopol jahrzehntelang praktisch unbestritten war.

Wie kam es zu diesem Paradigmenwechsel in der Schweizer Rundfunkpolitik? Der vorliegende Text basiert auf einer Lizentiatsarbeit von Thomas Schneider, wobei der Autor auf zwei theoretische Erklärungsmuster zurückgreift: die systemtheoretische Ausdifferenzierungsthese und die These von der Diskontinuität des historischen Wandels. Im Rahmen dieser systematischen Beschreibung werden die Debatten zum Radio- und Fernsehgesetz in der Zeitspanne von 1970 bis 1983 untersucht, wie sie in Parlament, Tagespresse und Fachzeitschriften geführt wurden.

1. Theoretische Erklärungsmodelle für den Modellwechsel in der Rundfunkpolitik

Theoretische Modelle erlauben es, das Geschehene nicht bloss chronologisch nachzuerzählen, sondern in der historischen Entwicklung eine gewisse Systematik und verallgemeinerbare Muster zu erkennen. So lässt sich die Auseinandersetzung um die Schaffung einer neuen Rundfunkordnung auf zwei Arten begreifen und beschreiben:

1.1 Die Ausdifferenzierungsthese

Die soziologische Systemtheorie beschreibt die moderne Gesellschaft als funktional differenzierte Gesellschaft, welche nicht mehr vertikal nach Ständen gegliedert, sondern horizontal in mehrere Teilsysteme wie die Wirtschaft, die Politik und die Wissenschaft differenziert ist. Diese Teilsysteme erfüllen eine spezialisierte Funktion für die Gesamtgesellschaft. Sie sind nach innen durch eine spezifische Struktur und einen spezifischen Sinnzusammenhang gekennzeichnet, welcher sich von den Sinnzusammenhängen anderer Teilsysteme abgrenzt. Die Teilsysteme sind durch die Ausdifferenzierung von spezifischen Leistungs- und Publikumsrollen, Organisationen und Organisationsnetzen dauerhaft strukturell abgesichert. Durch ihre Ausdifferenzierung erfahren die Teilsysteme zwar eine grössere Selbstorganisation, aber auch eine grössere Abhängigkeit von den anderen Teilsystemen, da alle Systeme auf die Leistungen der anderen angewiesen sind.

Auch die Öffentlichkeit ist ein funktional ausdifferenziertes Teilsystem: Sie ermöglicht es der Gesellschaft, sich selbst zu beobachten und spielt eine zentrale Rolle bei der politischen Entscheidungsfindung. Öffentlichkeit verfügt über einen spezifischen Sinnzusammenhang, der innerhalb des Systems handlungsleitend ist und der Öffentlichkeit als Teilsystem von den anderen Systemen abgrenzt. Dieser Sinnzusammenhang basiert auf dem binären Code Aufmerksamkeit vs. Nicht-Aufmerksamkeit. Als entscheidendes Kriterium für die Herstellung von Aufmerksamkeit und die Vermeidung von Nicht-Aufmerksamkeit gilt der sogenannte "Nachrichtenwert" von Informationen. Öffentlichkeit hat sich in der Moderne von der einfachen Versammlungsöffentlichkeit durch die Ausbildung journalistischer Berufe, Medienunternehmen und -produkte sowie durch die Bildung von verschiedenen Publikumsrollen zu einer komplexen massenmedialen Öffentlichkeit ausdifferenziert.

These 1: Der mit dem Bruch des SRG-Monopols und der Zulassung mehrerer privater Programmträger einhergehende Strukturwandel der elektronischen Medien lässt sich gemäss dieser Theorie als einen Schritt der Ausdifferenzierung des Systems Öffentlichkeit zu einem relativ autonomen Teilsystem der modernen, funktional differenzierten Gesellschaft begreifen, als einen Schritt der Loslösung der elektronischen Medien aus der Kontrolle des politischen Systems hin zu einem Mediensystem, welches nach eigenen und an das ökonomische System gekoppelten Regeln funktioniert.

Während sich die privatisierte Massenpresse schon ab den sechziger Jahren von den Einflüssen des Staates, der Kirchen, der politischen Parteien und deren ideologischer Orientierung zu lösen begann, blieb der Rundfunk viel länger abhängig vom politischen System. Erst die Zulassung privater Rundfunkstationen sowie der gleichzeitige Ausbau der Programmtätigkeit der SRG in den frühen achtziger Jahren führte zu einer wesentlichen Verbreiterung des Rundfunkangebots. Die Finanzierung des Rundfunks verlagerte sich von der rein politisch kontrollierten Gebührenfinanzierung hin zur Werbefinanzierung und zur Investitionstätigkeit von Medienunternehmen und von Unternehmen der Unterhaltungselektronik. Die Inhalte des Rundfunks richteten sich weniger nach den Vorstellungen einer politischen und kulturellen Elite, sondern nach den Einschaltquoten und somit nach den Bedürfnissen des Publikums, wobei die für die Werbewirtschaft interessanten Bevölkerungsgruppen im Vordergrund standen. Im Konkurrenzkampf der verschiedenen Rundfunkanbieter um die begrenzte Aufmerksamkeit dieser Kaufkraftgruppen richteten sich die Medieninhalte am Nachrichtenwert von Informationen aus.

1.2 These von der Diskontinuität des historischen Wandels

Die Theorie des diskontinuierlichen historischen Wandels versteht den Prozess wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Entwicklung als eine zyklische Abfolge von längeren Phasen struktureller Stabilität und kürzeren Krisenphasen, in denen die Struktur in Bewegung gerät. Der Begriff der Struktur umfasst dabei die Institutionen (definiert als die Gesamtheit in einer Gesellschaft herrschender externer und internalisierter Gebots- und Verbotsnormen) sowie die kognitiven Regelsysteme (definiert als die Gesamtheit aller Regeln der Selektion, Klassifikation und Interpretation von Informationen, über welche die Individuen verfügen).

Die Strukturperioden sind gekennzeichnet durch eine stabile Struktur und ein hohes Vertrauen der Individuen in ihre kognitiven Regeln. Dies ermöglicht den rational handelnden individuellen Akteuren eine grosse Entscheidungsfähigkeit und ermöglicht eine

dynamische Wirtschaftsentwicklung. Im Prozess dieser Wirtschaftsentwicklung verändert sich die Realität, nicht aber die kognitiven Entscheidungsregeln der Individuen. Dadurch werden Normen zum Problem, Unsicherheit und Informationsprobleme der Akteure vergrössern sich und das Vertrauen in die Institutionen und kognitiven Regeln nimmt ab.

Dies mindert die Entscheidungsfähigkeit der Akteure, und die Gesellschaft gerät in eine Orientierungskrise. In dieser von grosser Unsicherheit geprägten Krisenphase treten die Akteure in einen Prozess verstärkter interaktiver Kommunikation und es kommt dabei zu einem fundamentalen Lernprozess, in welchem die Akteure ihre Weltdeutungen und Entscheidungsgrundlagen in Frage stellen und modifizieren. In der Krisenphase verlieren etablierte Akteure und Institutionen an Einfluss, und es können sich neue soziale Bewegungen bilden, die ihre Resonanz vergrössern und sich Einfluss auf den Wandel der gesellschaftlichen Strukturen verschaffen. In den Prozessen kommunikativer Interaktion erlangen die Akteure neues Vertrauen in ihre modifizierten Weltdeutungen und Entscheidungsgrundlagen. Dies bildet die Voraussetzung für eine neue Phase stabiler Struktur. Der historische Wandel, der sich in diesen Prozessen fundamentalen Lernens, der Modifikation und Neuformation sozialer Kollektive und der Einflussnahme auf das politische System vollzieht, ist geprägt von einer grossen Offenheit und lässt sich nicht zwingend aus dem Vorgegangenen ableiten.

Auch die Struktur der Öffentlichkeit verändert sich diskontinuierlich: In den Strukturphasen verfügen die etablierten Akteure und Organisationen über eine weitgehende Definitionsmacht über die Realität und die öffentliche Meinung. Kreise mit alternativen Weltanschauungen sind an den Rand der Gesellschaft gedrängt. In den Phasen sozialer Krisen erodiert die Definitionsmacht der etablierten Kreise und alternative Weltanschauungen erlangen eine grössere gesellschaftliche Resonanz und vermehrten Zugang zur Öffentlichkeit. Es können sich neue Akteure und Organisationen etablieren.

These 2: Mit Hilfe dieses theoretischen Konstrukts lässt sich aufzeigen, dass die öffentliche Diskussion vieler kontroverser, gesellschaftlich relevanter Themen von diesem diskontinuierlichen Wandel, das heisst von der Abfolge von Aufbau und Erosion gesellschaftlicher Deutungskonfigurationen (Leitbilder) mit orientierungsstiftendem und handlungsanleitendem Potential geprägt ist.

2. Debatten um die Schaffung der neuen Rundfunkordnung

Im Folgenden werden nun die öffentlichen Diskussionen um die Schaffung einer neuen Struktur des Rundfunks in der Schweiz von den frühen siebziger bis zu den frühen achtziger Jahren nachgezeichnet und dabei die genannten Thesen auf ihre Stichhaltigkeit überprüft. Als Quellen werden drei Arenen öffentlicher Diskussion ausgewählt, in denen die Debatte mit grossem Engagement geführt wurde: im Parlament, in Fachzeitschriften und in der Tagespresse.

1. Im Parlament fanden die direkten politischen Auseinandersetzungen zwischen den Parteien und dem Bundesrat statt. Dort wurde auch heftig um die konkrete Ausgestaltung der rechtlichen Rahmenbedingungen für die neue Rundfunkordnung gerungen.

2. Als zweite Arena werden zwei Fachzeitschriften untersucht, die sich regelmässig, intensiv und mit Fachkompetenz mit dem Thema beschäftigten. Die zwei ausgewählten

Organe vertraten klare und kontroverse Standpunkte und fanden über die eigenen Interessengruppen hinaus Beachtung: Es handelt sich um den Radio- und Fernsehspiegel und die Zeitschrift ZOOM.

a) Der damals wöchentlich erschienene Radio- und Fernsehspiegel der in Zürich ansässigen Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft (wf), beobachtete die Radio- und Fernsehsendungen der SRG genau und beurteilte sie nach Kriterien wie der formalen und inhaltlichen Qualität, der Objektivität und der Wirtschaftsfreundlichkeit. Zudem referierte die wf mit grosser Genauigkeit die ihrer Meinung nach relevanten Ereignisse und Meinungen in der schweizerischen und europäischen Rundfunkpolitik. Die wf vertrat im Radio- und Fernsehspiegel eine klar bürgerliche, wirtschaftsorientierte Position in einer pointierten, oft angriffigen aber zuweilen auch witzigen Art und Weise.

b) Die zweiwöchentlich erschienene Fachzeitschrift ZOOM wurde bis 1972 von einer evangelischen Vereinigung und ab 1973 nach der Fusion mit dem katholischen Filmberater unter dem Namen ZOOM-Filmberater ökumenisch herausgegeben. ZOOM äusserte sich regelmässig zu den SRG-Sendungen und verfolgte die Ereignisse und Meinungen in Bezug auf die schweizerische und europäische Rundfunkpolitik. Darüber hinaus wurden in ZOOM auch analytische Beiträge zu verschiedenen Aspekten der Rundfunkpolitik publiziert. ZOOM stellte dabei moralische und ethische Fragen der Medienpolitik in den Vordergrund. Die ZOOM-Redaktoren verstanden sich als Anwälte der Schwachen in der Gesellschaft und richteten ihr Augenmerk hauptsächlich auf die Demokratie- und Machtverhältnisse bei den elektronischen Medien. Sie sprachen sich für einen möglichst anspruchsvollen, kritischen und unabhängigen Rundfunk und gegen eine Boulevardisierung und Kommerzialisierung desselben aus. ZOOM war mit seiner gesellschaftskritischen Haltung keinesfalls stellvertretend oder gar typisch für die in der Regel gemässigtere, konservativere politische Haltung der Landeskirchen insgesamt.

Beide Fachzeitschriften lieferten eine fast lückenlose Dokumentation und Beurteilung der Ereignisse im Medienbereich und der Meinungen der Akteure und Interessengruppen in den verschiedenen Öffentlichkeitsarenen. Sie beobachteten sich gegenseitig und versuchten, Beziehungen sowie gemeinsame oder gegenläufige Interessen der verschiedenen Akteure (vor allem auf der Gegenseite) darzustellen.

3. Als dritte Öffentlichkeitsarena werden die von einer breiteren Öffentlichkeit beachteten Tageszeitungen ausgewählt. Die Neue Zürcher Zeitung (NZZ) und der Tages Anzeiger der Stadt Zürich (TA) gehörten - neben der Boulevardzeitschrift Blick zu den auflagenstärksten Tageszeitungen der Schweiz und erreichten somit eine weit grössere Breitenwirkung als die oben genannten Fachmedien. Auch sie verfolgten die Geschehnisse im Bereich des Rundfunks aufmerksam und kommentierten diese aus entgegengesetzten Standpunkten, d.h. aus einer dem Wirtschaftsfreisinn respektive der Sozialdemokratie nahestehenden Position.

2.1 Die lange Stabilität des von der Politik kontrollierten Monopolrundfunks

Die Schweizerische Rundspruchgesellschaft (SRG) wurde 1931 als Zusammenschluss der fünf in den zwanziger Jahren gegründeten Regionalen Rundfunkgesellschaften als öffentlich kontrollierte, aber nicht-staatliche Monopolgesellschaft ohne institutionalisierte Mitspracherechte für die Zuhörerschaft gegründet. Gestützt auf einen Verfassungsartikel und ein Bundesgesetz über das Telgrafwesen erteilte der Bund der SRG

eine Programmkonzession und der PTT ein technisches Sendemonopol für das Radio. In Anlehnung an die britische BBC sollte der gebührenfinanzierte, werbefreie Rundfunk einen Leistungsauftrag, einen Service public erbringen, das heisst dem Volk "Kunstgenüsse, Unterhaltung und Belehrung aller Art" vermitteln. Gemäss Konzession hatte die SRG "im Rahmen der Landesinteressen ideale Ziele" zu verfolgen; die aktuelle politische Berichterstattung blieb weitgehend der bürgerlich dominierten Presse vorbehalten. Wie in den meisten anderen europäischen Staaten wurde auch in der Schweiz das Radio in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts von der Regierung als Mittel zur Bewältigung staatlicher Krisen und zur Stabilisierung der bürgerlichen Gesellschaft eingesetzt. Im Radio sollten keine kontroversen, kultur- oder klassenkämpferischen Diskussionen geführt werden. Im Rahmen der "geistigen Landesverteidigung" hatte der Bundesrat während des Zweiten Weltkrieges von 1939 bis 1945 gar die Konzession der SRG ausser Kraft gesetzt und die Programmgestaltung unter staatliche Kontrolle gestellt. Aber auch in den fünfziger und sechziger Jahren blieb das Radio (und auch das 1953 versuchsweise eingeführte Fernsehen) weitgehend vom – bürgerlich dominierten – politischen System kontrolliert. Trotz fehlender Mitsprache der Bevölkerung und mangelnder rechtlicher Abstützung des Rundfunks (ein erster Versuch zur Schaffung eines Verfassungsartikels für Radio und Fernsehen scheiterte 1957 am noch weit verbreiteten Misstrauen gegenüber dem Fernsehen) kann bis zum Ende der sechziger Jahre von einer relativ stabilen Rundfunkordnung gesprochen werden. Es gab zwar immer wieder Auseinandersetzungen um die Struktur der SRG, die Standorte von Studios und Radio-Orchestern sowie um einzelne Rundfunkschaffende, es herrschte aber eine grundsätzliche Zufriedenheit sowohl mit der Struktur als auch mit den binnenpluralistischen Programmen der Monopolanstalt SRG.

2.2 Phase der Krise und der Konzeptionen

Erst gegen Ende der sechziger Jahre wurde massivere Kritik am Monopolrundfunk laut: Der nicht in der Landesregierung vertretene Landesring und die "blaue" Zürcher Presse richteten ab 1967 schwere Vorwürfe an den Bundesrat, dieser übe via SRG-Spitze eine Zensur über kritische Radio- und Fernsehsendungen aus. Die Vorwürfe des LdU und die von der Weltwoche angekündigte Lancierung einer Volksinitiative zur verfassungsmässigen Verankerung der Radio- und Fernsehfreiheit analog zur Pressefreiheit wurden jedoch in der Parteipresse von rechts bis links als blosses Wahlkampfmanöver des LdU verurteilt.

1968 herrschte – ausser beim Landesring – nach wie vor eine grosse Einigkeit und Zufriedenheit in Bezug auf die Struktur des Rundfunks. Dennoch empfand man es in der beginnenden Phase der allgemeinen Planungseuphorie für opportun, die Medienordnung rechtlich klarer als bisher zu regeln. 1968 präsentierte der Bundesrat den Entwurf eines Radio- und Fernsehartikels, der, wie schon die Vorlage von 1956, die mögliche Zulassung mehrerer Programmanbieter vorsah und neu auch die Radio- und Fernsehfreiheit in der Verfassung verankern wollte. Obwohl im Grundsatz unbestritten, wurde der BV-Artikel in der Vernehmlassung arg zerzaust, vor allem mit der Begründung, die Ausführungen zur Radio- und Fernsehfreiheit seien zu ungenau. Die mögliche Zulassung mehrerer Programmanbieter gab zu keinen Diskussionen Anlass, da damals sowieso niemand mit einer baldigen Zulassung eines zweiten Programmträgers rechnete. Nach 1968 arbeiteten zahlreiche juristische Experten an der Formulierung des Artikels, konnten sich aber nicht auf eine klare Definition der Radio- und Fernsehfreiheit einigen, so dass der Bundesrat 1973 seinen eigenen Entwurf kurzerhand mit mehreren divergierenden Stellungnahmen dieser Experten in die Vernehmlassung schickte.

Neben der sich ab 1967/68 abzeichnenden Uneinigkeit bezüglich der Radio- und Fernsehfreiheit nahm in den frühen siebziger Jahren die Ungewissheit bezüglich der zukünftigen Entwicklung der Massenmedien zu, weil zahlreiche Kabelnetzbetreiber, mehrere Verlagshäuser und auch die Kirchen Pläne hegten, die neuen technischen Möglichkeiten des Satelliten- und Kabelrundfunks zu nutzen und eigene Programme zu verbreiten. Der Bundesrat ging zwar noch 1973 davon aus, dass es in der Schweiz auf absehbare Zeit mit der SRG nur einen Träger nationaler Programme geben werde, rechnete aber mit der baldigen Erteilung von Konzessionen für lokale Kabelprogramme. Die Aussicht auf solche Programme, bei denen nicht nur die rechtliche Grundlage, sondern oftmals auch die Finanzierung äusserst unklar war, wurde vor allem von der Presse als Bedrohung empfunden. Insbesondere die vielerorts ohnehin ums Überleben kämpfende lokale Meinungspressen befürchtete, dass die Bewilligung lokaler Rundfunkstationen für sie fatale Folgen haben könnte.

Diese Unsicherheiten bezüglich der künftigen Entwicklung der Massenmedien führten in den frühen siebziger Jahren zu verstärkten Forderungen nach einer gesamtheitlichen, vorausschauenden Planung im Medienbereich. Im Oktober 1972 sprach der Bundesrat von der geplanten Ausarbeitung einer Gesamtkonzeption für Radio- und Fernsehen und ein Jahr später gar von einer Gesamtmedienkonzeption. Ebenfalls 1973 forderte der "Ostschweiz"-Chefredaktor E. Oehler (CVP/SG) in einer Motion die Ausarbeitung einer Mediengesamtkonzeption. Auch von der Publizistikwissenschaft wurde der Bundesrat 1973 aufgefordert, endlich einen Konsens zwischen den gesellschaftlich relevanten Gruppen über ein zukunftsgerichtetes Konzept für das Mediensystem zu schaffen.

Wie in anderen Politikfeldern ist auch im Medienbereich in den frühen siebziger Jahren ein Verlust an Vertrauen in die bisherige Struktur zu erkennen, welche von der Forderung nach einer Grundsatzdebatte und nach der Erarbeitung eines neuen zukunftsgerichteten Leitbildes durch staatliche Planung unter Zuhilfenahme von Experten begleitet wurde. Allerdings stand man bereits 1974 der staatlichen Planung wieder skeptischer gegenüber, und Bundesrat und Parlament waren mehrheitlich der Meinung, dass die Schaffung einer Mediengesamtkonzeption zwar wünschbar sei, dass es aber angesichts der sich verschärfenden Konflikte um die Strukturen von Radio und Fernsehen und des zunehmenden Drucks potentieller Betreiber von Kabel- oder Satellitenprogrammen zu gefährlich sei, eine verfassungsmässige Regelung von Radio und Fernsehen bis zum Vorliegen einer Mediengesamtkonzeption hinauszuschieben.

2.3 Rundfunkpolitik als Kampf um die politische Kontrolle der SRG

Angesichts der weitverbreiteten Unsicherheit bezüglich der künftigen Entwicklung der schweizerischen Medienlandschaft könnte man gemäss der Theorie des diskontinuierlichen sozialen und strukturellen Wandels für die frühen siebziger Jahre eine grundsätzliche, offenere Diskussion über die Struktur des Rundfunks und auch eine Veränderung dieser Struktur erwarten. Eine solche fand damals jedoch kaum statt. Stattdessen fixierte sich die Rundfunkdiskussion zunehmend auf den Kampf der einflussreichen politischen und gesellschaftlichen Interessengruppen um die politische Kontrolle der SRG. Nachdem im Jahr 1971 zwischen Bundesrat und SRG-Spitze einerseits und den Programmschaffenden und den Gewerkschaften andererseits ein heftiger Kampf um deren Arbeitsbedingungen und Mitbestimmungsrechte ausgebrochen und es zu mehreren Entlassungen und freiwilligen Abgängen beim Fernsehen gekommen war, griff die poli-

medien heft

tische Linke in der nationalrätlichen "Fernsehdebatte" im Juni 1971 die SRG und den Bundesrat scharf an. Kritisiert wurde vor allem die "undurchsichtige Struktur" der "Grossmacht" SRG sowie die "Allmacht" der SRG-Spitze. Die Linke sprach von einer "völlig verfehlten" Mitarbeiter- und Personalpolitik, von einer "arroganten Haltung" der SRG-Spitze gegenüber den Programmschaffenden, welche zur Selbstzensur gedrängt würden und unter einem schlechten Betriebsklima zu arbeiten hätten. Zudem empörte sich die SP über ihre Untervertretung in den leitenden Gremien der SRG. Die Linke sowie einige Vertreter von LdU und CVP forderten eine gesetzlich geregelte Programmfreiheit, eine klarere Struktur der Kompetenzen und Verantwortlichkeiten sowie eine Verbesserung von Arbeitsbestimmungen und Mitspracherechten der Mitarbeiter. Von der SP, aber auch von Vertretern des LdU und der CVP wurde die Schaffung einer Konkurrenzsituation durch die Zulassung weiterer Programmträger gefordert; und zwar umso heftiger, je weiter links die Parlamentarier politisch einzuordnen waren. Auch die Bürgerlichen kritisierten die "Grossmacht" SRG, forderten aber eine Einschränkung der "unkontrollierten Macht" der Programmschaffenden und die verfassungsmässige Garantie einer "ausgewogenen Berichterstattung".

Nur ein Jahr später geriet die SRG erneut unter massiven Beschuss durch das Parlament. In der Zwischenzeit war es den Sozialdemokraten gelungen, ihre Stellung innerhalb der SRG zu verbessern. Dies missfiel einigen bürgerlichen Politikern und Medien. Zahlreiche bürgerliche Politiker um SVP-Nationalrat Walther Hofer sowie die wf und andere Wirtschaftsorganisationen warfen der SRG und vor allem den Fernsehschaffenden Parteilichkeit zugunsten "linksextremer Ansichten" vor. Hohe Wellen schlug eine Dokumentation der SVP vom Juni 1972, welche mit diversen Informationen über einzelne Programmschaffende die "Linksunterwanderung" des Personals und der Programme der SRG beweisen sollte. Während die bürgerlichen und wirtschaftsorientierten Politiker eine politisch ausgewogenere Berichterstattung und eine stärkere Kontrolle der in der SRG "übervertretenen" linksorientierten Programmschaffenden forderten, mutierte die politische Linke, die noch ein Jahr zuvor den Bruch des SRG-Monopols gefordert hatte, zum vehementen Verteidiger der SRG, welche davor geschützt werden müsse, von bürgerlichen Politikern "in den Griff" genommen zu werden. Einzig der Landesring hielt an seiner Forderung nach der Schaffung einer Konkurrenzsituation beim Rundfunk fest.

In der ersten Hälfte der siebziger Jahre wurde die Diskussion über eine neue Struktur des Rundfunks von den etablierten Akteuren reduziert auf einen Kampf um die politische Kontrolle über die SRG. Während die Linke ihre gestärkte Position in der SRG zu verteidigen suchte, lancierten bürgerliche und wirtschaftsorientierte Kreise unter dem Einsatz beachtlicher Mittel eine Reihe von Kampagnen gegen tatsächlich oder vermeintlich linkslastige SRG-Sendungen und Programmschaffende, mit dem Ziel, die SRG wieder auf einen bürgerlicheren Kurs zurückzubringen. Besonders aktiv war neben der Wirtschaftsförderung und dem Trumpf Buur vor allem die 1974 von SVP-Nationalrat Walther Hofer und zahlreichen Exponenten der bürgerlichen Parteipresse gegründete Schweizerische Fernseh- und Radio-Vereinigung (SFRV), die von vielen bald als "Hofer-Club" bezeichnet wurde.

Die Diskussion um den zweiten Radio- und Fernsehartikel wurde von der Auseinandersetzung um die Kontrolle der SRG vereinnahmt. In Bezug auf die Radio- und Fernsehfreiheit setzte sich die politische Rechte im Parlament weitgehend gegen die Linke durch, worauf diese die Nein-Parole herausgab. Im September 1976 wurde der Verfassungsartikel unerwartet vom Volk abgelehnt. Dieser Artikel hätte aber auch die rechtlichen Grundlagen

geschaffen für die Kompetenz des Bundesrates, die vorliegenden Konzessionsgesuche für Lokal- und Kabelrundfunk zu behandeln. In den Printmedien waren sich die Kommentatoren einig, dass weniger die Nein-Kampagne der Linken als vielmehr die seit 1974/75 vorherrschende Abneigung gegen eine weitere Ausweitung staatlicher Regelung und Tätigkeit für die Ablehnung des Artikels ausschlaggebend war.

Während in den frühen siebziger Jahren in zahlreichen Gesellschaftsbereichen die bislang gültigen Leitbilder radikal in Frage gestellt wurden, kann man in der Medienpolitik dieser Zeit das Ausbleiben von Grundsatzdiskussionen und ein verkrampftes Festhalten der Konkordanzparteien am bisherigen Monopolsystem feststellen. Durch die Polarisierung auf einen Rechts-Links-Konflikt wurde die Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung verdrängt und eine vermeintliche Orientierung entlang vertrauter Konfliktlinien wiederhergestellt. Einzig der Landesring als Nichtregierungspartei und die Kabelnetzbetreiber versuchten die Diskussion über die Zulassung neuer Programmträger in Gang zu bringen, waren aber als politische Akteure zu schwach, um den Rundfunk der Kontrolle der Konkordanzparteien zu entreissen. Von den Bundesratsparteien hatte keine ein Interesse an der Förderung des Kabelrundfunks. Die politische Linke war mit der politischen Linie der SRG nicht unzufrieden, und die Rechte fürchtete, dass durch die Zulassung zusätzlicher, werbefinanzierter Rundfunkprogramme die finanzielle Basis ihrer ohnehin angeschlagenen Meinungspresse weiter gefährdet würde.

In den untersuchten Öffentlichkeitsarenen (Parlament, Fachmedien, Tageszeitungen) nahm der Kampf um die politische Kontrolle von 1971 bis 1976 einen weitaus grösseren Platz ein als die Fragen bezüglich des Kabelrundfunks. Die verschiedenen Medien beobachteten einander und die Vorgänge im Parlament genau; es gibt denn auch keine nennenswerten Unterschiede im Bezug auf die diskutierten Themen und Meinungen. Während sowohl die Politiker beider Lager als auch die beiden Fachmedien ihre entgegengesetzten Standpunkte pointiert vertraten, wählten die beiden Tageszeitungen einen weit zurückhaltenderen Ton.

2.4 Pragmatische Rundfunkversuche statt langwieriger Expertenplanung

Nach der Ablehnung des Verfassungsartikels stand die Schweizer Medienpolitik 1976 vor einem Scherbenhaufen. Es hatte weder eine Meinungsbildung zum Lokal- und Kabelrundfunk stattgefunden noch hatte der Bundesrat die verfassungsmässige Kompetenz erhalten, die vorliegenden Konzessionsgesuche zu behandeln. Zudem hatten einige Radio-Aktivistinnen durch ihr illegales Senden ein Katz-und-Maus-Spiel mit den Piratenjägern der PTT angefangen. Angesichts dieser unbefriedigenden Situation waren sich Ende 1976 sowohl Befürworter als auch Gegner des Verfassungsartikels einig, dass "dem drohenden Wildwuchs bei den Massenmedien" im Lokal- und Kabelbereich eine rechtliche Schranke gesetzt werden müsse. Aber wie?

Ab Herbst 1976 rückten die betrachteten Öffentlichkeitsarenen die ungelösten Fragen des Lokal- und Kabelrundfunks ins Zentrum der Aufmerksamkeit. Nebst der Forderung nach einer raschen Ausarbeitung eines neuen Radio- und Fernseh-Artikels wurde auch von der SRG, dem LdU und der SP die Forderung nach der Ausarbeitung einer Gesamtmedienkonzeption wiederholt, welche durch den Streit um den Verfassungsartikel in den Hintergrund gerückt war. Auf bürgerlicher Seite, namentlich bei den Wirtschaftsvertretern, den Zeitungsverlegern und auch dem Bundesrat war aber 1976 keine grosse Lust spürbar, mit der Lösung der offenen Fragen beim Lokal- und Kabelrundfunk bis

zum Vorliegen einer Gesamtkonzeption zu warten. Nach den Erfahrungen mit den früheren Gesamtkonzeptionen hatten vor allem bürgerliche Politiker keine grossen Erwartungen mehr in die Problemlösungskraft solcher aufwändigen und langwierigen Expertenarbeiten. So einigten sich der Bundesrat und die am Rundfunk interessierten Kreise darauf, die Zeit bis zum Vorliegen eines neuen Verfassungsartikels und einer allfälligen Gesamtkonzeption für Rundfunkversuche zu nutzen, um einige offene Fragen zu klären. 1976 war man also beim Rundfunk zu einer pragmatischen Politik zurückgekehrt. Allerdings hatte bis dahin – im Unterschied zu anderen kontroversen Themen – weder eine Grundsatzdiskussion noch eine Meinungsbildung über die zu lösenden Fragen stattgefunden. Aus Unsicherheit und Angst vor irreversiblen Fehlern hat man sich denn 1977 mit der Kabelrundfunkverordnung (KRFVO) lediglich auf einen minimalen Konsens einigen können, nämlich auf die Zulassung von werbefreien Lokalprogrammen via Kabelnetze. Dies geschah zur Unzufriedenheit von Teilen der politischen Linken, die das politische Meinungsradio u.a. im Zusammenhang mit dem Widerstand gegen den Kraftwerkbau als billiges und mobilisierungsfähiges Medium für sich entdeckt hatten, ebenso wie von Leuten aus bürgerlichen und wirtschaftsorientierten Kreisen, die sich für werbefinanzierte Konkurrenzprogramme zur SRG stark gemacht hatten. Froh über die vorsichtige Verordnung waren die gemässigten Vertreter aller Interessengruppen: die SRG, die Zeitungsverleger (mit ihnen auch der Hofer-Club) und die NZZ. Sie alle waren 1977 noch äusserst skeptisch gegenüber den Folgen einer Zulassung neuer Rundfunkveranstalter.

2.5 Doch noch eine Mediengesamtkonzeption

Schon bald wurde klar, dass im Rahmen der restriktiven, bis 1981 geltenden KRFVO nur wenige legale Versuchsprojekte realisiert würden (illegale Piratensender gab es einige). Mit den fehlenden Versuchsprojekten würden aber auch die erwarteten Erfahrungswerte ausbleiben. So kündigte der Bundesrat, der noch 1976 seinen "Horror" vor weiteren Gesamtkonzeptionen bekundet hatte, Ende 1977 die Ausarbeitung eines Gesamtmedienkonzeptes an, welches bei der Neuauflage des Radio- und Fernsehartikels vorliegen sollte. Im August 1978 wurde eine Expertenkommission unter dem Vorsitz von Hans W. Kopp eingesetzt. Sie hatte die Aufgabe, bis Ende 1978 kommunikationspolitische Zielsetzungen zu formulieren und bis 1981 einen allfälligen Medienartikel mit Ausführungsbestimmungen vorzulegen. Während sich ZOOM und der TA eines Kommentars enthielten, betonten die wf und die NZZ, es gebe zwar genügend Gründe für eine Gesamtschau; für die wf kam diese allerdings zu spät, und die NZZ hegte aufgrund bisheriger Erfahrungen keine grossen Erwartungen an solche Konzeptionen. Auch die Wissenschaft tendierte dazu, mehr auf die Steuerungskräfte des Marktes als auf diejenige des Staates zu setzen.

2.6 Erneuter Kampf um die politische Kontrolle der SRG

Als 1976 bis 1977 der Lokal- und Kabelrundfunk im Zentrum der Diskussion standen, wurde die Kritik an der SRG etwas leiser. Als jedoch klar wurde, dass die restriktive KRFVO in absehbarer Zeit keine echte Konkurrenz zur SRG erlauben würde, rückte die Kritik an der SRG erneut in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit.

In Printmedien und Parlament wurde 1978 das Finanzgebaren, die ausbleibenden Reformen der Trägerschaft sowie die "einseitige Berichterstattung" der SRG heftig kriti-

siert. Im Gegenzug beklagte sich die SRG-Spitze über eine verleumderische, auf falschen Behauptungen beruhende Anti-SRG-Kampagne seitens des Blick und einer dem Hofer-Club nahestehenden Zeitung. Auch Bundesrat Ritschard kritisierte die mangelnde Transparenz der SRG, warnte aber zugleich vor gewissen Kreisen, die der SRG bewusst schaden wollten, "um dann Radio und Fernsehen zu verkommerzialisieren und es wirtschaftlich vollständig abhängig zu machen". Die Fehler seitens der SRG wurden von allen politischen Lagern und allen hier beobachteten Printmedien kritisiert. Zugleich warfen ZOOM und der TA den in den SRG-Gremien übervertretenen (bürgerlichen) Politikern vor, diese versuchten nun auch via Finanzkontrolle die SRG "in den Griff" zu kriegen. Die NZZ äusserte sich nur am Rande zu dieser Problematik, und die wf zitierte zwar unaufhörlich Ritschards Kritik an der SRG, erwähnte dessen Vorwürfe an Politiker und Printmedien aber nicht.

In den Jahren 1978 bis 79 wurde also eine breite öffentliche Diskussion um die Öffnung des Rundfunks erneut von den Printmedien und den Politikern aus dem Umfeld des Hofer-Clubs mit Unterstützung der Wirtschaftsförderung durch massive Angriffe auf die SRG aus dem Zentrum der Diskussion verdrängt. Der folgende Kampf um die politische Kontrolle über die SRG wurde von den etablierten Akteuren mindestens so vehement ausgefochten wie rund fünf Jahre zuvor. TA-Kommentator Hans Tschäni führte diese Entwicklung darauf zurück, dass Parteien und Politiker seit dem Zweiten Weltkrieg den direkten Einfluss auf die Tagespresse mehr und mehr verloren hätten und nun vermehrt Einfluss über und auf das Fernsehen zu nehmen versuchten. Während sich die Presse seit den sechziger Jahren von den politischen Milieus weitgehend gelöst hatte, war es dem politischen System gelungen, seine Kontrolle über die SRG bis Ende der siebziger Jahre weitgehend zu behalten. Die meisten der etablierten Akteure hielten trotz veränderter Rahmenbedingungen an ihrer bisherigen Vorstellung von einem Monopolrundfunk fest, den es nach den eigenen Vorstellungen zu beeinflussen und zu kontrollieren galt. Dies war nicht zuletzt auch deshalb möglich, weil die Meinungsbildung über die Zulassung neuer Programmträger immer noch am Anfang stand und die Abkehr von der bisherigen Struktur des Rundfunks nach wie vor von keinem Akteur resozialisiert werden konnte.

2.7 Das "kleine" Radio 24 fordert die "grossen" etablierten Akteure heraus

Diese Situation änderte sich schlagartig, als im August 1979 Roger Schawinski, ehemaliger Kassensturz-Leiter, entlassener Chefredaktor der Migros-Zeitung "Die Tat" und "enfant terrible" der schweizerischen Medienlandschaft, unter grossem Medienecho ankündigte, ab Herbst 1979 von Italien her ein kommerzielles Radioprogramm nach Zürich zu senden. Während der Bundesrat, die PTT und die SRG offiziell gelassen auf das ihrer Meinung nach illegale Projekt Schawinskis reagierten und viele Printjournalisten seine Ankündigung als leere Worthülsen verspotteten, erschrakten einige Zeitungsverleger doch ziemlich: Die Jean-Frey-Gruppe richtete unverzüglich die Drohung an Bundesrat und Öffentlichkeit, sie werde kurzfristig ebenfalls kommerzielle Rundfunkprojekte verwirklichen, falls Schawinski nicht von den Behörden an der Umsetzung seiner Pläne gehindert werde. Auch Ringier und der Tages-Anzeiger-Verlag hatten sich in Briefen an den Bundesrat gewandt.

Allen juristischen und technischen Problemen zum Trotz begann Radio 24 tatsächlich im November 1979 nach Zürich zu senden. Schawinski handelte sich dabei fast nur Feinde ein: Bundesrat, PTT und SRG sagten dem ihrer Auffassung nach gegen die

medien heft

KRFVO verstossenden Sender den juristischen Kampf via italienische Behörden an. Die politische Linke befürchtete ebenso wie ZOOM und die NZZ einen Verlust an Programmqualität und Unabhängigkeit des Rundfunks durch dessen Kommerzialisierung. Die bürgerlichen Parteien sowie die Verleger fürchteten um die finanzielle Basis ihrer Printmedien durch die Abwanderung von Werbegeldern zum Rundfunk; in Wirtschaftskreisen traute man Schawinski aufgrund der Erfahrungen aus seiner Kassensturz-Zeit sowieso keine "ausgewogene" Berichterstattung zu. Die anderen Piratensender kündigten an, sie würden Schawinskis Pop-Sender stören. Einzig Hans W. Kopp, der Basler Nationalökonom Silvio Borner sowie einige TA-Redaktoren begrüßten Radio 24 als Belebung der festgefahrenen Diskussion um eine Neuordnung des Rundfunks.

Zum Erstaunen der etablierten Akteure gelang es jedoch dem schlaun Selbstdarsteller Schawinski, sich als Märtyrer für die Medienfreiheit zu gebärden. Er kämpfte als David gegen die Goliathe SRG, PTT, Bund und Grossverlage sowie für die Bedürfnisse der Jugendlichen und sonstiger, von der SRG vernachlässigten Publikumsgruppen. Innert kürzester Zeit mobilisierte er weite Bevölkerungskreise für die Unterstützung seiner Anliegen und löste eine regelrechte *Radio 24*-Hysterie aus. Auch die mehrmalige Schliessung des Senders durch die italienischen Behörden konnten den Durchhaltewillen Schawinskis und seiner Anhänger nicht brechen. Dabei profitierte Schawinski aber auch von der Widersprüchlichkeit der italienischen Justiz, welche die Urteile der verschiedenen Instanzen immer wieder aufhob.

Zudem profitierte Schawinski im Sommer 1980 von der heftigen Auseinandersetzung zwischen Radio und Fernsehen DRS und dem Zürcher Stadtrat und dem Zürcher Freisinn im Zusammenhang mit der DRS-Berichterstattung über die Zürcher Jugendunruhen. Radio und Fernsehen DRS genauso wie der Tages-Anzeiger lehnten die Gewalt der Jugendlichen ab, zeigten aber grundsätzlich Verständnis für deren Anliegen und kritisierten das massive Vorgehen von Polizei und Behörden gegen die Jugendlichen sowie die Übergriffe der Polizei gegen DRS-Journalisten. Die SRG wurde zum Feindbild Nummer eins für Stadtpräsident Sigmund Widmer, Hofer-Club-Mitglied und Hauptinitiant der im Mai 1980 lancierten LdU-Initiative zur Aufhebung des SRG-Monopols. Entgegen der Weisung der PTT erlaubte Widmer im Spätsommer 1980 der Rediffusion die Einspeisung von Radio 24 ins städtische Kabelnetz, was nicht nur von der Linken, sondern auch von der CVP und der FDP als "Belohnung" für die Behördenfreundlichkeit Schawinskis interpretiert wurde. Aber auch die NZZ (welche ebenfalls mit der DRS-Berichterstattung alles andere als einverstanden war) korrigierte im Laufe des Jahres 1980 ihr Urteil über Radio 24 nach oben und interpretierte Ende 1980, dass sich Radio 24 vor allem mit seiner Berichterstattung über die Jugendunruhen "profilieren" habe.

2.8 Mühsame Klärung der Positionen zwischen den etablierten Akteuren

Das Auftauchen Schawinskis als neuer, resonanzfähiger Akteur in der Rundfunkdiskussion einerseits und die, in diesem medienpolitischen Kontext brisante Berichterstattung über die Jugendunruhen andererseits hatten 1979/80 zur endgültigen Verschärfung der Orientierungskrise geführt. Sie förderte bei vielen Akteuren die Meinungsbildung in Bezug auf die Öffnung des Rundfunks für private, werbefinanzierte Stationen.

1980 waren sich alle relevanten politischen Kräfte im Grundsatz einig, dass eine Öffnung des lokalen Rundfunks rasch ermöglicht werden sollte, keineswegs entschieden war jedoch die Frage über die Zulassung von Rundfunkwerbung. Für die Zulassung be-

schränkter Werbung sprachen sich 1980 nur der Landesring, die Kabelnetzbetreiber sowie einige Wirtschaftsorganisationen aus. Gegen die Zulassung von Rundfunkwerbung und von Verlegerradios war die politische Linke, die SRG sowie weite Teile der Landeskirchen. Die bürgerlichen Parteien waren in dieser Frage gespalten, wobei eine Mehrheit aus Rücksicht auf ihre von der Pressekonzentration betroffenen Lokalzeitungen aber auch aus Angst vor einer Kommerzialisierung des Rundfunks keine Werbung zulassen wollte. Auch der Hofer-Club, der Zeitungsverlegerverband (SZV) sowie die Kinobetreiber lehnten die Werbung ab. Entgegen der offiziellen Haltung des SZV liebäugelten aber einige Verleger damit, selbst ins Rundfunkgeschäft einzusteigen und deponierten entsprechende Konzessionsgesuche beim EVED.

Am Beispiel von Ringier lässt sich die Unsicherheit der Verleger illustrieren: Im August 1980 präsentierte Ringier zusammen mit Jean Frey, dem NZZ- und dem TA-Verlag das Projekt eines werbefinanzierten Lokalsenders für Zürich (Radio Üetli). Ein knappes Jahr später verkündete Ringier zum Ärger der drei Partner an einer grossangelegten Pressekonferenz seinen "Verzicht auf eigene Sendeaktivitäten sowohl im Radio- wie auch im Fernsehbereich" und zwar aus "staatspolitischen Gründen". Ringier betonte, die Einführung von Werbung auch beim Radio wäre ein fataler Schritt zum Nachteil der Presse und bekannte sich ausdrücklich zur Institution der SRG, an der gerade der Blick in den vorangegangenen Jahren kein gutes Haar gelassen hatte. Nur kurze Zeit später beteiligten sich Ringier-Blätter allerdings wieder an der Vorbereitung lokaler Rundfunkprogramme.

Im Klaren über ihre Situation und ihre Ziele war hingegen die SRG, die seit dem Amtsantritt des neuen Generaldirektors Schürmann eine vorher ungekannte Dynamik entfaltete und sich – trotz finanzieller Probleme und öffentlicher Kritik – in allen möglichen Bereichen daran machte, ihre Ausgangslage für die absehbare Öffnung des Rundfunks so komfortabel wie möglich zu gestalten.

2.9 Uneinigkeit bei Wissenschaft und Experten, Führungsschwäche des Bundes

In den Jahren 1980 und 1981 herrschte sowohl unter den Medienwissenschaftlern als auch unter den Experten der Expertenkommission für eine Mediengesamtkonzeption ebenfalls grundsätzliche Einigkeit über die Öffnung für private Anbieter, dafür aber eine Pattsituation in der Frage der Werbefinanzierung. Eine im Oktober 1980 von Hans W. Kopp geäusserte Empfehlung der Expertenkommission für eine Versuchsphase mit beschränkt werbefinanzierten Lokalprogrammen musste aber wegen heftiger Proteste inner- und ausserhalb der Kommission kurz darauf wieder zurückgezogen werden. Sowohl die wf als auch ZOOM warfen daraufhin der Expertenkommission das Fehlen einer klaren Linie vor. Die wf zeigte sich enttäuscht darüber, dass die Kommission ihre – gemäss wf bisher einzigen – substantiellen Vorschläge wieder rückgängig machte. Diese Ansicht vertrat auch die NZZ. ZOOM hingegen sah in diesem Hin und Her den Beweis dafür, dass nur bedingt Experten, mit Sicherheit aber Interessenvertreter die Zukunft unserer Medien berieten.

Auch der Bundesrat war bis 1981 in der Werbefrage unentschlossen, obwohl das Auslaufen der restriktiven Kabelrundfunkverordnung immer näher rückte und alle Parteien auf eine neue Regelung drängten. Als er wenige Wochen vor Ablauf der KRFVO deren Verlängerung um ein Jahr bis Mitte 1982 ankündigte, trug ihm dies vor allem seitens der NZZ und der wf den Vorwurf der "Führungsschwäche" und "Konzeptlosigkeit" ein, welche lediglich der SRG und auch Radio 24 nütze, ihre Positionen auszubauen. Gleich-

zeitig schickte der Bundesrat zwei Expertenkommissionsentwürfe für eine neue Rundfunkversuchsordnung (RVO) in die Vernehmlassung: Da sich die Expertenkommission aber nicht auf eine Variante hatte einigen können, wurde nun je eine mit und eine ohne Werbung offeriert.

2.10 Die Mediengesamtkonzeption: "Versandhaus-Katalog" statt Leitbild

Ende März 1982 präsentierte die Expertenkommission ihren 700-seitigen "Bericht zur Mediengesamtkonzeption". Allerdings fanden die Experten aufgrund ihrer unterschiedlichen Interessen in zahlreichen Fragen keinen Konsens, so dass man sich bei strittigen Fragen – zum Teil unter Drohungen von Austritten aus der Kommission – auf die Wiedergabe von Mehrheits- und Minderheitsauffassungen einigte.

Der Expertenbericht löste bei den Kommentatoren unterschiedliche Reaktionen aus: Die wf lobte den Bericht der Expertenkommission als Fleissarbeit, der nun ein rasches Handeln folgen müsse, die NZZ betonte, dass angesichts der Zusammensetzung der Expertenkommission als "mehr oder weniger ausgewogenes Miniparlament" ohnehin keine "grossen Würfe" zu erwarten gewesen seien und kritisierte die an zahlreichen ideologisch gefärbten, "realitätsfremden", "marktwirtschafts- und werbefeindlichen" Minderheitsstandpunkten ablesbare "Aktivität eines wenig konsenswilligen, vorwiegend Gesellschaftspolitik treibenden linken Flügels" in der Expertenkommission. ZOOM-Redaktor Jaeggi betonte, die Kommission verschiedenartig gelagerter Interessenvertreter mit einem "leichten Übergewicht der Verfechter einer markt- oder privatwirtschaftlichen Organisation der Medien" habe zwar eine breite Palette von gegensätzlichen Meinungen, aber zu wenig Einigungen und Lösungen hervorgebracht: "Mit solchen Nullentscheiden ist denen, welche den Bericht [...] als Grundlage für ihre Entscheidungen verwenden sollten, herzlich wenig gedient." Der Bericht taue somit kaum als orientierungsstiftendes Leitbild, sondern sei vielmehr eine Art "Versandhaus-Katalog", aus dem sich jede Interessengruppe das ihr Passende herausgreifen könne. TA-Chefredaktor Studer hielt diese Einwände zwar für berechtigt, hielt der Kommission aber zugute, eine Reihe vernünftiger Vorschläge zur Lösung verschiedener medienpolitischer Probleme hervorgebracht zu haben.

Die im Expertenbericht zu Tage getretenen verschiedenen Standpunkte sowie dessen unterschiedliche Beurteilung zeigten erneut, wie beschränkt angesichts der mittlerweile geklärten Positionen der Parteien und Interessengruppen 1982 der Spielraum für Grundsatz- und Wünschbarkeitsdiskussionen geworden war.

Echte Grundsatzüberlegungen zu einer wünschbaren Entwicklung des internationalen Rundfunks machten sich die UNESCO 1980 im sogenannten MacBride-Bericht und die drei Schweizerischen Landeskirchen in ihren im Frühling 1983 veröffentlichten 16 Thesen zur Entwicklung der Massenmedien, die sich ebenfalls an MacBride anlehnten. Die Forderungen MacBrides wurden aber von den Verfechtern eines "free flow of information", welcher marktwirtschaftlichen Gesetzen folgt, bekämpft. Vor allem die USA werteten den MacBride-Bericht als Komplott von "Tyrannen und ihren Komplizen unter Obhut der UNESCO" zur "Knebelung der Nachrichtenmedien der freien Welt". Auch den Schweizer Kirchen wurde eine Verteufelung der Wirtschaft und die Unterstützung eines anwaltschaftlichen, parteilichen Journalismus vorgeworfen.

2.11 Die vorsichtige Öffnung des Monopols: die Rundfunkversuchsordnung (RVO)

Im Verlauf des Jahres 1981 schritt die Meinungsbildung der Akteure rasch voran. Die Vernehmlassung zur neuen RVO im Herbst 1981 ergab eine breite grundsätzliche Zustimmung zu lokal-regionalen Versuchen mit drahtlosen oder drahtgebundenen Radio- und TV-Stationen, aber eine nach wie vor pattähnliche Situation bei der Frage der Radiowerbung: Grundsätzlich für Rundfunkversuche sprachen sich der Zeitungsverlegerverband (SZV), die Arbeitsgemeinschaft der Lokal- und Regionalpresse (ALR), die SVP, die CVP, die Kantone Zürich, Bern und Basel-Stadt, die beiden Landeskirchen, die SRG sowie die Journalistenorganisationen SJU und VSJ aus. FDP, Vorort und Redressment National forderten sogar die definitive Einführung von Lokalsendern, weil Radio-Investoren nur in Projekte einsteigen würden, deren Zukunft rechtlich abgesichert sei. Die SPS, der Gewerkschaftsbund (SGB), die Mediengewerkschaft SSM und der ARBUS lehnten die Versuchsordnung grundsätzlich ab, weil sie befürchteten, dass damit auch Rundfunkwerbung zugelassen würde, und die Versuche irreversible Tatsachen schaffen würden.

Eine knappe Mehrheit der 110 Stellungnahmen sprach sich gegen die Zulassung von Werbung bei den Versuchen aus: Die Presseverbände SZV und ALR, die SRG, SPS, SGB, SSM, SJU, VSJ, die Landeskirchen sowie 18 Kantone (darunter Zürich und Bern) lehnten jede Werbefinanzierung und (bis auf die ALR) auch das Sponsoring ab. Für beschränkte, kostendeckende Werbung sprachen sich LdU, FDP, CVP und SVP aus. Redressement National und Vorort hielten die Werbemöglichkeiten für zu eingeschränkt. Der Hofer-Club sprach sich, ausser bei Versuchen, grundsätzlich gegen Werbung aus. Anders als der Kanton befürwortete die Stadt Zürich die Zulassung von Werbung. Während sich die Linke vehement gegen den Einstieg von Printmedien in den Rundfunk aussprachen, wollten SVP, CVP, Vorort und Zeitungsverleger dies zulassen. Innerhalb der Werbung befürwortenden als auch ablehnenden Organisationen gab es aber Minderheiten, welche die gegenteilige Meinung vertraten.

Obwohl die Meinungen vor allem zur Werbefrage nicht abschliessend gemacht waren, zeigte sich im Laufe des Jahres 1981 doch eine klärende Tendenz ab: Trotz des anhaltenden Neins des SZV hatten sich die Mehrheiten von FDP, CVP und SVP zu einem Ja für beschränkte Werbung durchgerungen. Demgegenüber wollten die linken Parteien und Organisationen nicht nur keine Werbung mehr, sondern am liebsten gar keine Rundfunkversuche durchführen und am SRG-Monopol festhalten, dies zumindest solange, bis eine Medienordnung im Rahmen von Verfassung und Gesetz festgeschrieben wäre.

Eine klare Niederlage musste der LdU derweil mit seiner Volksinitiative für die Aufhebung des SRG-Monopols einstecken. Die von Sigmund Widmer zur "Existenzfrage für den Landesring" erklärte Initiative kam trotz des Einsatzes beachtlicher Mittel nicht zustande und wurde im November 1981 lediglich als Petition eingereicht.

Die im Juni 1982 vom Bundesrat verabschiedete RVO sah die Zulassung von lokalen Radio- und TV-Projekten vor, wobei bei den Radio-, nicht aber bei den TV-Programmen 15 Minuten Werbung pro Werktag erlaubt waren. Zudem mussten die Lokalrundfunkbetreiber während der Dauer der fünfjährigen Versuchsphase eine Begleituntersuchung durchführen, von der das EVED Aufschlüsse über Bedürfnisse und Kommunikationsmöglichkeiten sowie über die Auswirkungen der Lokalprogramme auf die Gesellschaft und die anderen Medien erwartete.

Diese Verordnung zeigte deutlich den Versuch des Bundesrates, den verschiedenen in der Vernehmlassung geäusserten Interessen Rechnung zu tragen und einen Kompromiss zu finden, mit dem alle Beteiligten wenigstens halbwegs zufrieden gestellt würden. Während die wf von einer vorsichtigen Öffnung in einem restriktiven Rahmen sprach, kritisierte ZOOM den Entscheid des Bundesrates als Versuch, es allen recht zu machen, das heisst, das SRG-Monopol aufzubrechen, ohne an deren Substanz zu rühren: Die Zulassung der privaten Lokalradios werde mit derjenigen des dritten SRG-Programms einhergehen und das Werbeverbot für lokale Fernsehversuche sei ein Fingerzeig an die SRG, ihrerseits auf Radiowerbung zu verzichten.

So geschah es denn auch: Auf den 1. November 1983 erhielten 36 Lokalradiosender, 4 Radio-Kleinversuche, 7 TV-Versuche und 3 Bildschirmdienste ebenso eine Versuchskonzession wie die dritte Radiokette der SRG. Während die SRG beim Radio weiterhin auf Werbung verzichtete, war unter den 36 konzessionierten Lokalradios lediglich eines, das sich nicht zumindest teilweise über Radiowerbung finanzierte. Diese Einseitigkeit der Lokalprojekte wurde von ZOOM ebenso kritisiert wie die Tatsache, dass mehrere Verlegerradios konzessioniert wurden, was zu kommerziellen Lokalmedienmonopolen führen könnte. Zudem sei die Idee des *Offenen Kanals* bei der Konzessionierung völlig unberücksichtigt geblieben. Auch der TA war über den Konzessionsentscheid eher betrübt. Die wf hingegen wertete den Entscheid als ausgewogen, und die NZZ sprach von einem gelungenen Versuch des Bundesrates, einen Zustand der mittleren Unzufriedenheit herbeizuführen.

2.12 Die Etablierung der neuen marktorientierteren Rundfunkordnung

Mit der Zulassung privater Stationen im Lokalbereich im Jahr 1983 war der bedeutendste Schritt zur Neuordnung des schweizerischen Rundfunks vollzogen. Wie von vielen Akteuren und Kommentatoren vorausgesagt, schaffte die versuchsweise Einführung privater, werbefinanzierter Rundfunkstationen eine veränderte Realität der Rundfunklandschaft, die nicht mehr rückgängig gemacht wurde. Aufgrund grosser finanzieller Probleme vieler privater Lokalradios wurden die ursprünglichen Bestimmungen der RVO in der Folge mehrmals gelockert.

Mit dem 1984 angenommenen Verfassungsartikel und dem Radio- und Fernsehgesetz RTVG von 1992 wurden keine nennenswerten medienpolitischen Neuerungen eingeführt, sondern lediglich die bestehende Situation nachträglich verfassungs- und gesetzesmässig abgesichert. Bei der Ausarbeitung des dritten Verfassungsartikels verliefen die Auseinandersetzungen zwar entlang der gleichen politischen Fronten wie ein Jahrzehnt zuvor, waren nun aber weit sachlicher, und die Diskussion war in den Räten vom Bemühen gezeichnet, einen Kompromiss zu finden, mit dem alle Parteien leben konnten. Die Debatten fokussierten nicht mehr ausschliesslich auf die SRG, sondern thematisierten auch den Wettbewerb zwischen verschiedenen Programmträgern. Man war also auch im Parlament anfangs der achtziger Jahre dazu übergegangen, die Kontrolle über den Rundfunk vermehrt dem Wettbewerb und weniger dem Staat zu übertragen.

Der Abstimmungskampf über den dritten Radio- und Fernsehartikel im Herbst 1984 war geprägt von äusserst geringer Opposition und von einer nur spärlich geführten öffentlichen Diskussion. Trotz fortschreitender Pressekonzentration und gegenüber der RVO wesentlich gelockerten Bestimmungen im Bezug auf die Radiowerbung wurde anfangs neunziger Jahre von keiner Seite das Referendum gegen das Radio- und Fernsehgesetz ergriffen, und das RTVG konnte nach fast zehnjähriger "Versuchsphase" auf den 1.4.1992 in Kraft treten.

3. Fazit: Beurteilung der Rundfunkpolitik im Lichte der beiden Erklärungsmodelle

Die erste These lautete, dass sich das Mediensystem aus dem politischen System zu einem gesellschaftlichen Teilsystem ausdifferenziert hat, das nach eigenen Regeln und nach den Regeln des ökonomischen Systems funktioniert. Diese These kann nach den vorangehenden Ausführungen klar bestätigt werden. Anders als die Printmedien, welche diesen Loslösungs- und Ausdifferenzierungsprozess bereits ab Mitte der sechziger Jahre vollzogen hatten, war der Rundfunk in der Schweiz bis weit in die siebziger Jahre hinein von einer starken Kontrolle des politischen Systems geprägt. Im Verlauf der siebziger Jahre begann sich die Monopolistin SRG – einerseits wegen der zunehmenden Kritik an ihren Programmen, andererseits in der Hoffnung auf eine Vermehrung der Werbeeinnahmen – vermehrt an Meinungsumfragen und Einschaltquoten auszurichten. Die erste ernst zu nehmende Konkurrenzierung der SRG durch das illegale Radio 24 beschleunigte jedoch ab November 1979 das zögerliche Umdenken der etablierten Akteure. Die Institutionalisierung der Wettbewerbssituation 1983 durch die offizielle Zulassung einer Vielzahl neuer, werbefinanzierter Lokalradiostationen sowie einiger anderer Rundfunkdienste, aber auch der Ausbau der Programmtätigkeit der SRG bedeutete definitiv eine Verringerung des direkten Einflusses der politischen Akteure auf die elektronischen Medien und eine Ausrichtung des Rundfunks an den Einschaltquoten, vor allem der für die Werbewirtschaft interessanten Kaufkraftgruppen. In der Folge setzte zwar ein Konzentrationsprozess in der Medienlandschaft ein. Ein Grossteil der neuen Stationen haben sich aber bis heute halten können; einige weitere sind sogar dazugekommen. Wie bei den Printmedien kann auch beim Rundfunk von einem – allerdings verspäteten – zweiten Strukturwandel gesprochen werden. Dabei darf jedoch nicht vergessen werden, dass der Ausdifferenzierungsprozess der Medien zugleich auch als Entdifferenzierungsprozess verstanden werden kann, das heisst als Prozess einer zunehmenden Annäherung an die Regeln des ökonomischen Teilsystems.

Die Überprüfung der zweiten These von der Diskontinuität des wirtschaftlichen, sozialen und strukturellen Wandels moderner Gesellschaften gestaltet sich etwas schwieriger: Es lassen sich zwar auch in der Rundfunkdiskussion Phasen relativ stabiler Strukturen und hohen Vertrauens in die herrschenden Deutungskonfigurationen und Phasen erhöhter Unsicherheit, Orientierungslosigkeit und verstärkter Strukturbildung aufzeigen. Allerdings sind diese Phasen aufgrund der hohen Komplexität der Rundfunkdiskussion nur schwer zeitlich voneinander abzugrenzen.

Bis Ende der sechziger Jahre kann man von einer weitgehend stabilen Struktur des Rundfunks und auch von einem breiten Konsens der Vorstellungen über diese Struktur sprechen, am Konzept des durch die Politik weitgehend kontrollierten Monopolrundfunks wurde jedoch kaum gerüttelt. Zudem war diese erste Phase geprägt vom Fehlen ausreichender verfassungs- und gesetzesmässiger Grundlagen und von Versuchen einer zukunftsgerichteten Planung der Medienentwicklung.

Ab Ende der sechziger Jahre ist – wie in vielen anderen Politikfeldern dieser Zeit – ein erstes Bröckeln des stabilen Konsenses über die Struktur des Rundfunks festzustellen, und es kamen seitens des Landesrings sowie der SP Forderungen nach der Schaffung einer Konkurrenz zur SRG. Zudem nahm die Unsicherheit der etablierten Akteure bezüglich der Folgen der neuen Möglichkeiten elektronischer Informationsübertragung und ihrer Nutzung zu. Es mehrten sich die Rufe nach der Schaffung rechtlicher Grundlagen und vorausschauender staatlicher Planung bei der Medienpolitik. So kann man

beim Rundfunk für die frühen siebziger Jahre durchaus von einer krisenträchtigen Situation sprechen. Allerdings liess sich die in der SRG an Einfluss gewinnende Linke, angegriffen von bürgerlichen und wirtschaftsorientierten Kreisen wegen der "subversiven" Medienschaffenden, auf einen Kampf um die politische Kontrolle über die SRG ein. Durch eine Reduktion der Diskussion entlang alter vertrauter Konfliktlinien zwischen Rechts und Links wurde die zunehmende Orientierungslosigkeit gemindert. Eine ausweitete Grundsatzdiskussion wurde an den Rand der Debatten gedrängt.

Erst nach der unerwarteten Ablehnung des Verfassungsartikels 1976 wurde die nach wie vor bestehende Orientierungslosigkeit in Bezug auf die künftige Entwicklung des Rundfunks wieder als ernsthaftes und drängendes Problem wahrgenommen. Allerdings war seit Mitte der siebziger Jahre der Glaube an die Möglichkeit vorausschauender staatlicher Planung in weiten Teilen der Gesellschaft verfliegen, und man einigte sich darauf, mittels pragmatischer Versuche eine vorsichtige Öffnung des Rundfunks für eine Konkurrenzsituation zu testen. Wegen der nach wie vor verbreiteten Angst vor irreversiblen Folgen solcher Versuche konnte man sich 1977 bei der Einsetzung der Kabelrundfunkverordnung aber bloss auf einen kleinen Nenner einigen. Dadurch wurden aussagekräftige Erfahrungen mit echten Versuchen auf weitere vier Jahre hinaus faktisch verunmöglicht. Lustlos und entgegen den verbreiteten Trend der Beschränkung der Staatstätigkeit zugunsten des Marktes, aber ohne echte Alternative, rang man sich schliesslich 1978 dazu durch, auch für den Medienbereich eine Expertenkommission mit der Ausarbeitung eines Gesamtkonzeptes zu beauftragen. Diese erneut krisenträchtige Rundfunkdiskussion wurde 1978 bis 1979 vor allem von bürgerlicher Seite abgewendet. Die Diskussion verkrampfte sich wieder auf die Debatte um die politische Kontrolle über die SRG.

Zum endgültigen Ausbruch der Krise führten Ende 1979 einerseits das spektakuläre und massenwirksame Agieren von Roger Schawinski sowie die Berichterstattung über die Jugendunruhen im Sommer 1980. Dem Landesring misslang es mit dem Scheitern seiner Initiative endgültig, sich als wichtiger Akteur in der Diskussion zu halten, während die Zürcher Grossverleger sich nach langem Zögern aktiv in die Diskussion einschalteten.

So vollzog sich bei vielen politischen Akteuren erst in den Jahren 1980 bis 1982 eine Meinungsbildung zur Öffnung des Monopolrundfunks und die Zulassung von Werbefinanzierung. Dieser Meinungsbildungsprozess hat die zukünftige Entwicklung des Rundfunks allerdings nicht prädestiniert, sondern zeichnete sich durch eine erstaunlich grosse Offenheit gegenüber der weiteren Entwicklung aus. Die Vernehmlassung zur RVO hatte in der zweiten Hälfte des Jahres 1981 noch eine knappe Mehrheit gegen die Zulassung von Werbefinanzierung ergeben. Auch unter den Experten herrschte bis 1982 eine Pattsituation bezüglich der Werbefrage.

Durch geschicktes Betonen des Versuchscharakters der RVO gelang es Bundesrat Schlumpf 1982, die Werbegegner zu einer halb zähneknirschenden, halb resignierenden Akzeptanz der Zulassung zunächst eng beschränkter Werbefinanzierung zu bewegen. Dieser Kompromiss war aber nicht zwingend aus den vorangegangenen Erfahrungen der verschiedenen Akteure abzuleiten. Mit der Institutionalisierung des Wettbewerbes beim Rundfunk und der Etablierung des sogenannten Drei-Ebenen-Modells durch die RVO war 1983 der lange hinausgezögerte Strukturbildungsprozess im Wesentlichen abgeschlossen. Für die nächsten zehn oder gar zwanzig Jahre – je nachdem, wie viel Bedeutung man dem relativ späten Auftreten privater Fernsehsender in der Schweiz beimisst

– kann von einer hohen Stabilität der Struktur des Rundfunks gesprochen werden. Auf jeden Fall blieb die Dominanz und das Vertrauen in den Markt als Koordinationsmechanismus seit den frühen achtziger Jahren weitgehend stabil. Ein dritter Strukturwandel der Öffentlichkeit mit weitreichenden Folgen für die etablierten Medien dürfte von der sich rasant ausbreitenden Nutzung des Internets zu erwarten sein.

Wie soll(en) nun aber die Krisenphase(n) in der Rundfunkdiskussion zeitlich eingegrenzt werden? Soll das Hin und Her zwischen krisenträchtigen und restabilisierenden Momenten in den siebziger Jahren als Abfolge mehrerer Krisen- und Strukturphasen, als eine permanente Krisenphase oder vielmehr als eine ungewöhnlich lange, turbulente und immer wieder krisenträchtige Übergangsphase mit anschliessender, kurzer Krisenphase betrachtet werden?

Bei der Beantwortung dieser Frage ist zu bedenken, dass die Diskussion um die Schaffung einer neuen Rundfunkordnung eine aussergewöhnliche Komplexität aufweist. Einerseits wirkten immer wieder gesellschaftliche Konflikte aus anderen Bereichen in die Rundfunkdiskussion hinein wie der Kampf um betriebliche Mitbestimmung, Jugendunruhen sowie zahlreiche politische und wirtschaftliche Verteilungskämpfe.

Die Debatte um die Schaffung einer neuen Rundfunkordnung ist in zwei eng aber nicht notwendig miteinander verwobene Fragen aufzuteilen: Die Frage der Zulassung mehrerer Programmträger war bereits 1977 weitgehend entschieden, während die Meinungsbildung in der Frage der Zulassung von Werbefinanzierung erst 1980 bis 1982 wesentlich voranschritt. Nach 1983 veränderten sich die Positionen der wichtigen Akteure bezüglich beider Fragen aber nicht mehr wesentlich.

Die Rundfunkdiskussion war geprägt von einer längeren krisenträchtigen Phase mit stark verspäteten Planungsanstrebungen. Diese Planung kam zu einem Zeitpunkt, als weite Kreise der Gesellschaft kaum mehr an sie glaubten, und als man mit der KRFVO seit 1977 bereits zur Praxis der pragmatischen Versuche übergegangen war. Diese pragmatischen Versuche scheiterten aber gerade am weitgehenden Ausbleiben einer Grundsatzdiskussion zur Klärung der Entscheidungsgrundlagen der Akteure, weshalb der Markt als Koordinator vorerst versagen musste. In der hoffnungslos festgefahrenen Diskussion Ende der siebziger Jahre sah man sich also gezwungen, zur ungeliebten Planung zurückzukehren. Während dieser Planungsanstrebungen hatten aber neue, krisenverstärkende und zugleich orientierungsstiftende Akteure das Parkett der Rundfunkdiskussion betreten und weit mehr als die staatlichen Planungsanstrebungen zu neuen Erfahrungen und Erkenntnissen beigetragen. Nach der Wiederherstellung des Vertrauens in die Koordinationsmechanismen des Marktes ab 1983 wurden beim Rundfunk keine ernsthaften Planungsversuche mehr unternommen.

4. Ausblick auf künftige medienpolitische Modelle

Zur Erklärung des Modellwechsels in der Schweizer Rundfunkpolitik zwischen den frühen siebziger und den frühen achtziger Jahren haben sich beide theoretischen Modelle als hilfreich erwiesen. Welche heuristische Kraft hat nun aber dieses Instrumentarium, um die künftige Mediengeschichte zu verstehen?

Die theoretischen Modelle lassen vergleichbare Muster bei der Entwicklung der elektronischen Medien im benachbarten Ausland während der gleichen Periode erkennen. In den frühen siebziger Jahren kam es in zahlreichen europäischen Ländern (nicht zuletzt

medien heft

durch den politischen Erfolg der Linksparteien) zu verstärkten Auseinandersetzungen um die politische Kontrolle der (in vielen Ländern lange Zeit bürgerlich beherrschten) elektronischen Medien. Zur selben Zeit wurden in ganz Europa dieselben Fragen über die künftige Nutzung der neuen technischen Möglichkeiten des Kabel- und Satellitenrundfunks diskutiert. Besonders interessant scheint in diesem Zusammenhang die Entwicklung des Rundfunks in Österreich, wo das Monopol des ORF Mitte der siebziger Jahre ebenfalls in relativ kurzer Zeit von einer unbestrittenen Notwendigkeit zu einem von allen Seiten kritisierten Missstand geworden war, sich aber noch ein weiteres Vierteljahrhundert halten konnte. Der besondere Verlauf dieser Entwicklung in Österreich könnte auf die aussergewöhnliche Stabilität des Einflusses der grossen politischen Parteien und das Fehlen resonanzfähiger neuer Akteure zurückgeführt werden.

Das theoretische Instrumentarium bewährt sich auch bei der Analyse der gegenwärtigen Situation des Rundfunks – gerade im Zusammenhang mit der Revision des RTVG: Für die letzten rund zwanzig Jahre kann allgemein von einem stabilen Vertrauen in die Steuerungsfähigkeiten des Marktes gesprochen werden. Zahlreiche öffentliche Infrastrukturen wie die Telekommunikation, der Energiemarkt oder der Schienenverkehr wurden in den neunziger Jahren von einer Privatisierungs- und Deregulierungswelle erfasst. Dabei lässt sich ein Rückzug der staatlichen Tätigkeiten aus denjenigen Bereichen feststellen, wo sich ein funktionierender Markt installieren konnte. Der Begriff des *Service public* wurde in vielen Bereichen neu, und zwar enger definiert als zuvor: Der Staat sollte diejenigen von der Gesellschaft erwünschten Leistungen erbringen, welche in einem freien Markt nicht angeboten würden.

Auch bei den elektronischen Medien lassen sich ähnliche Tendenzen feststellen wie z.B. in der vermehrten Ausrichtung des Rundfunks an ökonomischen Regeln, der härteren Konkurrenz und dem zunehmenden Kostendruck. Der *Service public* wird daher auch im Rundfunk unter veränderten in- und ausländischen Rahmenbedingungen neu diskutiert, und eine neue Grenzziehung zwischen öffentlich-rechtlichen und privatwirtschaftlich organisierten Rundfunkanbietern wird in Erwägung gezogen. Dabei sollen sich die privaten Veranstalter möglichst frei auf dem Markt bewegen können, während die öffentlich-rechtlichen sich auf die *Service public*-Leistungen konzentrieren sollen.

Offen ist die Frage, ob die aktuelle Entwicklung der elektronischen Medien als Stabilitäts- oder Krisenphase gedeutet werden soll. Noch scheint das Vertrauen der gesellschaftlichen Akteure in die Steuerungskraft des Marktes relativ gross zu sein. Dennoch gibt es einige Anzeichen, die auf eine kommende krisenträchtige Situation hindeuten – hierbei sei auf die Übernahme von Roger Schawinskis Belcom AG durch die tamedia AG und die Forderungen nach einem Gebührensplitting und einer Lockerung der Werbebestimmungen für private Sendeanstalten hingewiesen. Einerseits ist offen, ob der Schweizer Rundfunkmarkt überhaupt gross genug ist für eine funktionierende Konkurrenzsituation. Andererseits bestehen Unsicherheiten in Bezug auf den Einfluss der internationalen elektronischen Medienentwicklungen wie die fortschreitende Konzentration des Medienangebots bei zunehmend international tätigen Grosskonzernen. Noch nicht absehbar sind die Veränderungen des Rundfunks durch die neuen Übertragungsmöglichkeiten via Internet und Mobilkommunikation.

Sollten sich diese Unsicherheiten bezüglich der zukünftigen Entwicklung der elektronischen Medien verstärken, sich die Kräfteverhältnisse zwischen den etablierten Akteuren stark verschieben und/oder neue Akteure in Erscheinung treten, so könnte die Entscheidungsfähigkeit der Akteure und somit die Steuerungsfunktion des Marktes beeinträchtigt werden und die Rufe nach einem stärkeren Eingreifen des Staates wieder lauter werden.