

6. Januar 2003

# medien heft

---

## Medienpolitik in den Mühlen der Demokratie

Das Radio- und Fernsehgesetz nach und die Presseförderung vor der Vernehmlassung – ein launiger Blick auf die politischen Prozeduren

Urs Meier

**Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes tritt in die Phase der parlamentarischen Beratung. Bereits ist das klare Konzept des ursprünglich in die Vernehmlassung gegebenen Entwurfs verwischt. Die theoretische Möglichkeit, dass die Eidgenössischen Räte das Gesetz wieder schärfer profilieren werden, erscheint wenig wahrscheinlich. Eher dürfte die Politik des Kompromisses und des Interessenausgleichs im Parlament noch weiter getrieben werden. Ein ähnlicher Prozess ist bei der Neuordnung der Presseförderung vorgezeichnet. Hier geht ein Verfassungsartikel in die Vernehmlassung, der zur Grundlage eines Presseförderungsgesetzes werden soll. Eine wegweisende Modellvorstellung wurde jedoch nicht entwickelt.**

Die beiden Geschäfte Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) und Presseförderung befinden sich in unterschiedlichen Stadien der Gesetzgebung. Beide Vorhaben sind medienpolitisch von ähnlicher Bedeutung. Sie sollen Medienbereiche ordnen, die grosse gesellschaftliche Relevanz besitzen und deren Märkte ebenso dynamisch wie instabil sind. Vergleicht man die momentanen Stadien der beiden politischen Prozesse, so entsteht das Bild eines typischen Ablaufs: Die Legiferierung tendiert zur orientierungslosen Bedienung der jeweils politisch durchschlagenden Interessen. Ist etwa dies gemeint mit der oft zitierten "Politik als Kunst des Möglichen"?

### **RTVG: Ordnungspolitische Gestaltung wurde klein gemahlen**

Am 18. Dezember hat der Bundesrat die Botschaft und den Entwurf zum revidierten RTVG zuhanden des Parlaments verabschiedet. Die Gesetzgebung hat die Phase der Vernehmlassung hinter sich. Schon während dieses Prozesses der Meinungsäusserungen und Stellungnahmen von Betroffenen und Interessierten machte die Regierung

---

#### **Impressum**

Medienheft (vormals ZOOM K&M), ISSN 1424-4594,  
Herausgeber: Katholischer Mediendienst, Reformierte Medien,  
Redaktion: Judith Arnold, Charles Martig, Urs Meier,  
Adresse: Medienheft, Bederstrasse 76, Postfach 147, CH-8027 Zürich, Telefon: ++41 (0)1 204 17 70, Fax: ++41 (0)1 202 49 33,  
E-Mail: redaktion@medienheft.ch, Internet: www.medienheft.ch; kostenloser Bezug via Internet oder Mailinglist; Bezug der Medienheft Dossiers (ca. zwei Ausgaben pro Jahr) im Abonnement inkl. Versand und exkl. Mwst. SFr. 30.– (Ausland SFr. 35.–)

# medien heft

klar, dass sie an dem von Experten entwickelten stringenten Ordnungsmodell nicht festhalten will. Dieses hätte nämlich vorgesehen, den privatwirtschaftlichen Mediensektor möglichst privat wirtschaften zu lassen und die öffentlichen Aufgaben des Service public ausschliesslich der dafür mandatierten SRG aufzubürden. Die Gebühren wären allein der SRG zu Gute gekommen; dafür hätten die Privaten bei ihrer Werbefinanzierung im Unterschied zur SRG weitgehend freie Hand bekommen. Eine Konzessionierung samt zugehörigen Kontrollapparaten wäre im Privatsektor unnötig gewesen.

Die Privatfernseh-Pleiten des Jahres 2001 – vielleicht erinnert sich jemand an "RTL/Pro Sieben Schweiz", "Tele24" und "TV3" – bekamen dem RTVG nicht gut. Mehrere Exponenten der gescheiterten Privatfernseh-Projekte schoben die Schuld für ihre Flops der Politik zu. Auf einmal wollten alle Gebührengelder, weil auch sie Service-public-Veranstalter seien. Der Begriff wurde so weit verwässert, dass mühelos selbst der Döner-Stand an der Ecke als Service-public-Betrieb durch gegangen wäre; seine Dienstleistung ist schliesslich für das Bestehen der Gesellschaft auch nicht ganz ohne Bedeutung. Statt einer klaren Vorstellung (etwa: Service public ist die kontrollierte Erbringung genau vereinbarter Programmleistungen im Interesse der gesamten Gesellschaft und namentlich der direkten Demokratie) bediente man sich in der medienpolitischen Debatte zunehmend einer Feld-Wald-Wiesen-Umschreibung: Service public ist, was irgendwie jemandem nützt.

Auch der Bundesrat hat sich nun dieser biegsamen und beliebig dehnbaren Version angenähert. Der Gebührengeld für die Privaten soll gegenüber der heutigen Zerstücklungspraxis etwa vervierfacht werden. Die Forderungen der Privatfunker (sie hatten kühn die Summe von hundert Millionen in die Luft geworfen) würde damit fast zur Hälfte erfüllt. Ausserdem dürfen sie für Wein und Bier werben. Offensichtlich fühlen sich die derart Beglückten geradezu überrumpelt. Ihre Zufriedenheitsäusserungen machen jedenfalls einen leicht perplexen Eindruck.

Auch die SRG wird gut bedient. Sponsoring wird ihr nicht verboten, und mit der erleichterten Einführung der Radiowerbung wird ihr ein politischer Joker zugeschoben. Indem der SRG-Beirat keinerlei Kompetenzen oder gar Sanktionsmöglichkeiten erhält, zerstreut der Bundesrat die gegenüber dieser neuen Instanz hoch geputzten Befürchtungen.

Die Fassung des RTVG, die nun in die parlamentarische Beratung geht, nimmt die zu erwartenden Kompromisse und zu befürchtenden Flickschustereien schon vorweg. Das hat damit zu tun, dass das schweizerische Regierungskollegium selbst schon wie ein Parlament funktioniert. Was über den Tisch des Bundesrats gegangen ist, hat in der Regel die Umwandlung von der Konzeption zum Kompromiss schon hinter sich. Den Kommissionen und Räten der beiden Kammern bleibt im Grunde nicht mehr viel Arbeit, es sei denn, sie wollten dem RTVG wieder zu mehr Stringenz verhelfen. Doch damit ist kaum zu rechnen. Es liegt im Wesen von Parlamenten, dass sie eher divergente Interessenpakete schnüren als kohärente Konzepte durchsetzen.

## **Vorteile klarer Ordnungen**

Das politische Mausekeln findet in der schweizerischen Öffentlichkeit meist auf vielen Seiten Beifall. Politiker und Medien sind es gewöhnt, dass die Dinge am Ende nicht von grossen Ideen bewegt werden, sondern von kleinen Deals hinter verschlossenen Türen. Der Kompromiss ist faktisch längst nicht mehr die Notlösung, sondern die Normalität

und Norm schweizerischer Politik. In vorausseilender Rechtfertigung wird er gegen kritische Einwände verteidigt, die kaum noch erhoben werden. So wurde auch das Umfallen der Landesregierung, die das luzide Ordnungsmodell des vom Bakom entwickelten RTVG-Entwurfs schon in der Anfangsphase der politischen Diskussion aus dem Verkehr zog, mit warmen Worten begrüsst. Parteien, SRG, Kantonsregierungen, Verbände, Medienunternehmen und Medien (die beiden letzteren bei medienpolitischen Themen ohnehin zunehmend in interessenbedingter Einstimmigkeit) werteten die realpolitische Wende überwiegend positiv. Der Bakom-Vorschlag sei ein typisches Expertenprodukt gewesen, ein fernab der Realitäten ersonnenes Konzept ohne jegliche Chancen zur politischen Durchsetzung.

Dieser Abschluss kam, mit Verlaub, reichlich früh. Es hätte sich gelohnt, die Stärken des RTVG-Entwurfs in der harten politischen Auseinandersetzung zu testen. Unter den Bedingungen einer offenen Debatte hätte die Probe aufs Exempel gezeigt, dass von der klaren Strukturierung der Radio- und Fernsehlandschaft in der Schweiz alle profitieren würden: die Mediennutzer vom klar geregelten Service public und einer potenziell wachsenden Angebotsvielfalt, die SRG von einer soliden Basis, klaren Ansprüchen und einer unverminderten Unabhängigkeit und schliesslich die Privatveranstalter von einer bisher unbekanntenen unternehmerischen Freiheit. Der Öffentlichkeit hätte zweifellos einleuchten können, dass der Verzicht auf die Gebührenverteil-Bürokratie eine in jeder Hinsicht attraktive Option ist. Das jetzt vorgeschlagene Gebührensplitting, wird nicht nur den heute schon eindrucksvollen Apparat mächtig aufblähen, sondern zusätzlich die bisher fehlenden Kontrollen erfordern. Dass damit bei den zur Staatsklientel mutierten Privatsendern eine Doppelmoral geradezu gezüchtet wird (immer soviel Service-public-Rhetorik vorschieben wie nötig, um maximale Gebührenanteile abkassieren zu können), ist keine böse Unterstellung, sondern eine längst durch Erfahrungen belegte nüchterne Einschätzung.

Klare, leicht nachvollziehbare Ordnungen haben den Vorteil, dass sie weniger Verwaltungsaufwand auslösen, weniger zu Umgehungen Anreiz bieten und weniger Unsicherheit verursachen bei der Einordnung künftiger Entwicklungen. Es ist nicht ganz auszuschliessen, dass diese Argumente das Parlament beeindrucken könnten. Wahrscheinlicher ist aber leider, dass sie gar nicht mehr auf den Tisch des Hauses kommen. Denn genau dafür zu sorgen wäre die Aufgabe der Regierung.

### **Presseförderung: Anlauf in dünner Luft**

Ende Oktober ging ein weiteres medienpolitisches Vorhaben in die Vernehmlassung, deren Frist Ende Januar abläuft. Obwohl es hier sogar um einen neuen Verfassungsartikel geht, redet kaum jemand davon. Der Vorstoss kommt aus der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats, die seit langem am Themenkreis Medienvielfalt und Presseförderung arbeitet. Der vorgeschlagene Verfassungsartikel wurde vom UVEK (Departement Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation) unter dem Titel "Neue Verfassungsbestimmung betreffend Medienpolitik" in die Vernehmlassung geschickt. Hinter dem nicht speziell aussagekräftigen Titel verbirgt sich eine Rahmenbestimmung, die dereinst die Grundlage für ein neues Gesetz über die Presseförderung liefern soll.

Heute wird die Presse vom Bund mit rund hundert Millionen jährlich gefördert, und zwar mittels Verbilligung der Posttaxen. Fast alle sind sich einig, dass dieses System nicht zielgerichtet funktioniert, vielfach die Falschen begünstigt und obendrein furchtbar kompliziert und kaum mehr zu durchschauen ist. Es soll, so die herrschende Mei-

nung, durch ein neues Presseförderungsgesetz abgelöst werden, das nach klaren Kriterien die zu fördernden Presseorgane direkt subventioniert. Die Meinungsdivergenzen werden zu Tage treten, sobald man sich über diese Kriterien zu einigen versucht. Wie so oft, werden die Knackpunkte vielleicht erst auf der Ebene der Verordnung auftreten.

Vorerst geht es aber noch nicht einmal um das Gesetz, sondern um einen Verfassungsartikel, der ein solches ermöglichen soll. Man ist also noch weit von den heissen Fragen entfernt. Es ist die Stunde der Demokratietheoretiker und Staatspolitiker. Sie finden bei ihren Überlegungen und Forderungen wie gewohnt wenig Widerspruch. Doch die Zeit drängt. Spätestens 2007 soll die neue Art der Presseförderung die Posttaxenverbilligung ersetzen. Gelingt dies nicht, so droht der Wegfall jeder Unterstützung für die Presse, da die jetzige Praxis befristet ist.

Der vom UVEK anscheinend ohne Begeisterung in die Vernehmlassung geschickte Verfassungsvorstoß macht den Eindruck, die Staatspolitische Kommission des Nationalrats wolle senkrecht über der jetzigen Subventionspraxis in grosser legislativischer Höhe eine Verankerung anbringen, an der dann das Gesetz und an diesem wiederum die Verordnung aufgehängt werden sollen mit dem Ziel, die bestehende Presseförderung in fünf Jahren durch ein etwas verbessertes Modell abzulösen. Wenn man dabei in Betracht zieht, dass allein die Revision des bestehenden RTVG insgesamt etwa sechs Jahre beanspruchen wird, versteht man die sich abzeichnende Hektik.

### Grundsatzfragen trotz Zeitdruck

Trotz diesem Zeitdruck, der die Befolgung helvetischer Stereotypen fatal nahe legt, sei der Versuch eines geistigen Umwegs empfohlen. Andernfalls vergibt man ohne Not die Chance, für die Lösung dieses medienpolitischen Problems ein stringentes Modell zu entwerfen. Welche Vorteile mit einer klaren Struktur zu gewinnen sind, hat ja die RTVG-Revision in Gestalt verpasster Gelegenheiten demonstriert. Auch wenn die Gefahr besteht, dass sie auch bei der Presseförderung wieder verschenkt werden, sollte doch wenigstens die Wahl, es so oder eben anders zu machen, nicht vorweg verbaut werden.

Auf Alternativen kommt man, indem man Fragen stellt. In Abweichung vom üblichen Klagen über die Pressekonzentration wäre beispielsweise zu prüfen, wie sich die Leistungen des Gesamtsystems der politischen Tages- und Wochenpresse in den vergangenen Jahrzehnten tatsächlich verändert haben. Ist der unterstellte Verlust an Meinungsvielfalt bei genauer Betrachtung real nachzuweisen? Gibt es allenfalls auch Qualitätsgewinne? Wie sind qualitative Verluste und Fortschritte zu bilanzieren? Im weiteren sollte man die Ungeheuerlichkeit nicht scheuen, die Überwälzung der vollen Zustellkosten auf die Abonnenten probeweise durchzudenken, eventuell verbunden mit einer Marktöffnung bei der Postzustellung. Wer die Zeitung von einem privaten Zustelldienst ins Haus geliefert bekommt, bezahlt dies heute schon voll. Wenn die Postzustellung viel teurer ist als der private Dienst, wird sie vielleicht billiger, wenn eine Konkurrenz auf den Plan tritt. Zudem kann man sich überlegen, dass Abonnenten eine von ihnen gewünschte Leistung allenfalls direkt anstatt über den Umweg der Steuern bezahlen könnten.

Und woher weiss man so sicher, dass die Verbilligung der Distribution oder die generelle Subventionierung das effektivste und zielgenaueste Verfahren der Presseförderung ist? Es kann ja sein, dass dies nach genauer Prüfung bestätigt wird. Doch man möchte schon gern wissen, was im Vergleich dazu bewirkt werden kann mit gezielter Förderung

von Aus- und Weiterbildung, von Qualitätskontrollen, von intelligenten Kooperationen. Der Bericht der Staatspolitischen Kommission deutet zwar solche Möglichkeiten an, degradiert sie aber von vornherein zu flankierenden Massnahmen. Und so wird auch hier schon eingespart auf das Austarieren von Interessen und Zusammenschustern disparater Konzepte. Der kühne Wurf wird nicht versucht. Das ist nicht nur mut- und phantasielos, sondern langweilig. Die Diskussion wird nicht gescheut, sondern ganz einfach vergessen.

### **Medienpolitik wird ein Insidergeschäft bleiben**

Wenn es um Aktien geht, sind Insidergeschäfte streng verpönt. In der Politik ist das anders, besonders in der Medienpolitik. Denn hier sind die direkt Interessierten häufig unter sich. Mit dem RTVG haben sich im wesentlichen Medienunternehmen, die Werbewirtschaft, Gewerkschaften, Fachorganisationen, Wissenschaftler und wenige spezialisierte Politiker beschäftigt. Es ist ungefähr, wie wenn der Tierschutz allein von Bauern und Metzgern behandelt würde. Nicht, dass deren Interessen illegitim wären! Den medienpolitischen Insidern ist nichts vorzuwerfen. Wenn niemand sonst sich für ihre Geschäfte interessiert, werden sie weiterhin ihre eingeübten Spielzüge anwenden. Das macht alles einigermassen voraussehbar: Konzept, Verwässerung, Kompromiss, Gewurstel.

Seit den frühen achtziger Jahren stehen Medien und Kommunikation im Zentrum der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und kulturellen Entwicklung. Die Dynamik ist im Alltag deutlich spürbar, die Veränderungen der letzten zwei Jahrzehnte sind unschwer zu erkennen, und nichts deutet darauf hin, dass die Wandlungen der Informationsgesellschaft nächstens abgeschlossen wären. Trotzdem ist es bisher niemandem gelungen, die Medienthematik politisch dauerhaft zu bearbeiten, sich mit ihr zu profilieren und die Diskussionen in einer breiteren Öffentlichkeit zu beleben. So erstaunlich dies angesichts der Gewichtigkeit des Themas anmutet, wird sich an dem Desinteresse dennoch kaum viel ändern. Zum einen wirkt die Medienrevolution für die meisten Menschen nicht bedrohlich (etwa im Unterschied zu den Aussichten der Biotechnologie und der Umweltproblematik). Zum anderen sind die hauptsächlichen Makler öffentlicher Debatten hier für einmal direkt Betroffene. Die Medien scheinen denn auch kein grosses Interesse zu haben, sich selbst zu thematisieren. Zudem sind sie wohl in manchen Fällen wegen den Interessen der hinter ihnen stehenden Unternehmen auch nicht genügend frei, das Thema Medien in voller journalistischer Unbefangenheit anzupacken.

Daher hat die Politik bei der Gestaltung der Rahmenbedingungen für die Medien eine besondere Verantwortung. Die Kontrolle durch die Öffentlichkeit funktioniert auf diesem Themenfeld unzureichend. Zudem ist die durch Medien ermöglichte soziale Kommunikation eine Schlüsselressource des demokratischen Systems. – Starke Gründe für eine besonders sorgfältige und engagierte Behandlung medienpolitischer Geschäfte!