

## Kompromiss statt Konzept

### Die Summe der Interessen ergibt keine Ordnung

Urs Meier

**Die Erneuerung des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) in der Schweiz folgt bisher den üblichen Mustern des politischen Betriebs. Ein ursprünglich weitsichtiger Entwurf wird auf Mehrheitsfähigkeit getrimmt und verliert sein ordnendes Potential. Gründe des Konturverlustes sind die Bedienung divergierender Interessen und der Mangel an ordnungspolitischem Denken. Kurzfristig kann die opportunistische Gesetzgebung mit der Verfestigung des Ist-Zustands erfolgreich sein. Auf längere Sicht droht dadurch eine Verkrustung der Verhältnisse.**

119 Artikel zählt das vom Nationalrat in der diesjährigen Frühjahrsession verabschiedete erneuerte Radio- und Fernsehgesetz. Der vom Bundesrat im Dezember 2000 in die Vernehmlassung geschickte Entwurf war noch mit deren 106 ausgekommen. Wenn auch die Quantität der Bestimmungen nicht entscheidend ist, so fällt ihre Ausweitung doch auf angesichts der namentlich im Parlament populären Klage über die Regelungswut der Behörden. Doch weshalb überhaupt diese Legiferierung? Was ist so besonders an den Rundfunkmedien, dass sie – anders als etwa die Presse oder das Internet – einer ausführlichen gesetzlichen Regelung bedürfen? Um die Qualität dieser Gesetzgebung zu beurteilen, sollte man sich vorgängig in Erinnerung rufen, worauf sich die Sonderbehandlung von Radio und Fernsehen stützt. Der unterschiedliche Rechtsstatus der Medien ist bereits auf der Ebene der Verfassung eklatant. Artikel 17 gewährt die Medienfreiheit kurz und bündig:

(1) Die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist gewährleistet.

(2) Zensur ist verboten.

(3) Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.

### Spezielle Vorschriften für Radio und Fernsehen

Exklusiv für Radio und Fernsehen enthält die Verfassung zusätzliche Mediennormen. Der entsprechende Artikel 93 ist wesentlich umfangreicher und legt in den zentralen Absätzen 2 und 3 fest:

(2) Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

(3) Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung sind gewährleistet.

Gestützt auf den erst 1984 nach mehreren gescheiterten Anläufen gutgeheissenen Radio- und Fernsehartikel (der als Artikel 55<sup>bis</sup> eingeführte Paragraph wurde in die Verfassung von 1999 als Artikel 93 praktisch unverändert übernommen) konnte 1991 erstmals ein Radio- und Fernsehgesetz erlassen und damit eine umfassende, sehr detaillierte Rundfunkordnung gesetzlich festgelegt werden. Ein vergleichbares Pressegesetz gibt

es nicht. Die schlichte Festschreibung der Pressefreiheit auf Verfassungsebene wird bisher mehrheitlich für ausreichend erachtet. Zwar ging ein Vorschlag der Staatspolitischen Kommission des Nationalrats im März 2002 in die Vernehmlassung. Dieser sieht eine Art Medienförderartikel in der Verfassung vor als Grundlage für ein Presseförderungsgesetz. Der Vorstoss dürfte jedoch politisch chancenlos sein, obschon von vielen Seiten ein Ersatz für die auslaufende Posttarifverbilligung zugunsten der Presse gesucht wird. Nicht nur die Verleger, sondern schätzungsweise eine grosse Mehrheit des Parlaments und der interessierten Öffentlichkeit lehnen jede Regelung ab, die in den Ruch der staatlichen Einflussnahme auf die Presse gerät.

Nun gibt es durchaus ordnungspolitische Ideen, die den Rundfunk im Prinzip gesetzlich ähnlich handhaben möchten wie die Presse. Im Nationalrat waren sie allerdings so gut wie gar nicht präsent. Bei der Beratung des RTVG war wohl des öfteren von Überregulierung die Rede. Doch solche Bedenken führten – etwas überraschend – nicht zu frontalen Vorstössen gegen die angeblich extensive Regelung. So hatten etliche Beobachter gezweifelt, ob die Vorlage im Rat nur schon die Hürde des Eintretens nehmen würde. Der Gesetzesentwurf erwies sich jedoch über weite Strecken als problemlos mehrheitsfähig. Die Notwendigkeit weitgehender ordnender Eingriffe des Staates in das Mediensystem von Radio und Fernsehen fand im Lauf des Gesetzgebungsprozesses immer breitere Akzeptanz. Zudem wurde sie in der Substanz ständig ausgeweitet. Das ist erstaunlich, einerseits in Anbetracht der hohen Sensibilität gegenüber staatlicher Gängelung in den Belangen der Presse und andererseits vor dem Hintergrund eines allgemeinen Deregulierungsdiskurses.

### **SRG als Verkörperung der Willensnation Schweiz**

Der in der polarisierten Politlandschaft ungewöhnlich stabile Konsens in Sachen Radio und Fernsehen hat mit der Teilung des Kleinstaates Schweiz in mehrere Sprachkulturen zu tun. Mit grosser Selbstverständlichkeit wird daran festgehalten, dass kleine und kleinste Kommunikationsräume mit aufwändigen Programmen zu versorgen sind. Diese kulturpolitischen Leistungen werden vom Staat nicht mit direkter Förderung, sondern indirekt über gesetzlich erwirkte Solidarität der Gebührenzahler ermöglicht. Dadurch ist die Rundfunkordnung direkt an die Grundlagen des Staatsverständnisses gekoppelt. Die Willensnation Schweiz ist kaum irgendwo so direkt fassbar wie in der Konstruktion der nationalen Rundfunkanstalt SRG, die sich mit überschüssendem politischem Kalkül den zungenbrecherischen Brand "SRG SSR idée suisse" zugelegt hat. Die Rechnung ist für die SRG aufgegangen: Ausser von einigen Hardlinern der SVP wurde die Festschreibung ihrer dominanten Position im neuen RTVG von keiner Seite ernstlich angegriffen.

Zu dieser erstaunlichen Einmütigkeit hat die Dynamisierung des Rundfunkmarktes entscheidend beigetragen. Die Umwälzungen durch die Privatisierung von Radio und Fernsehen in allen Nachbarländern ausser Österreich sind in den drei Schweizer Sprachräumen massiv präsent, und die weltweite Entwicklung verdeutlicht, dass ein Ende der Turbulenzen noch lange nicht in Sicht ist. Die inneren Besonderheiten der kulturellen Vielgestaltigkeit und die äusseren Bedingungen der grenzüberschreitenden Marktdynamik machen die Notwendigkeit einer bewahrenden Rundfunkpolitik plausibel. Die gesetzliche Ordnung hat die Aufgabe, insbesondere die minoritären Kulturen zu stützen und geeignete Bedingungen für quantitativ und qualitativ ausreichende Leistungen des Rundfunksystems aufzustellen.

### Politik der Konkordanz auch beim RTVG

Mit dieser Aufgabe war der Nationalrat in seinem Element. Sie liess sich leicht vereinbaren mit der im Konkordanzsystem herrschenden Politik der allgemeinen Koalition, die allen polarisierenden Einflüssen zum Trotz noch immer funktioniert und stets dazu neigt, unterschiedliche Positionen und Interessen in Gesamtpaketen zu verbinden. Die für schweizerische Verhältnisse schon fast visionär zu nennende Stringenz des Ende 2000 in die Vernehmlassung geschickten RTVG-Entwurfs des zuständigen Departements für Umwelt, Energie, Verkehr und Kommunikation (UVEK) war bereits vom Gesamtbundesrat nach Sichtung der Eingaben preisgegeben worden. Damit das Gesetz im Parlament Chancen hatte, musste es vielen Bedürfnissen entgegenkommen. Dieses Geschäft besorgte die Regierung so gut, dass die Summe der Zufriedenheiten der Vorlage relativ glatt durch die parlamentarische Beratung half. Der Nationalrat musste aus seiner Sicht gar nicht mehr viel nachbessern. Er positionierte die SRG noch etwas komfortabler und alimentierte die Privatsender noch etwas besser mit Werbemöglichkeiten. Die so genannte asymmetrische (d.h. die Privaten gegenüber der SRG bevorzugende) Werbeordnung ist das einzige übrig gebliebene Ordnungsinstrument des Gesetzeswerks. Die nach ursprünglicher Intention strukturierenden Begriffe des Leistungsauftrags und des Service public sind in einem Ausmass nach Opportunitäten verwässert worden, dass sie kaum mehr ordnende Wirkung haben.

Das Zwischenresultat nach der nationalrätlichen Behandlung findet, von wenigen Einzelfragen abgesehen, viel Zustimmung. Das Gesetz bedient die wesentlichen politisch organisierten Bedürfnisse. Eine Rundfunkordnung im Sinn einer kohärenten, bestimmte Leitideen konsequent realisierenden Strukturierung ist es jedoch nicht. Das Departement UVEK hatte eine solche Ordnung angestrebt mit der ausschliesslichen Erteilung eines Leistungsauftrags an die SRG, die allein als Service-public-Veranstalterin (mit einem qualifizierten, überprüf- und einklagbaren Auftrag) in die gesetzliche Pflicht genommen worden wäre. Im Gegenzug hätten die Privaten zwar Null Gebührenanteile, dafür aber sehr weitgehende geschäftliche Spielräume erhalten (einfache Zulassungsverfahren statt staatliche Konzessionierung, keine Programmauflagen, keine Werbebeschränkungen). So wäre ein echtes duales System zweier völlig unterschiedlicher Rundfunksektoren entstanden. Dies hätte einige Vorteile gebracht: auf der Seite der Veranstalter eine klarere Rolle der SRG und einen dynamischen privatwirtschaftlichen Sektor, auf der Seite des Staates den weitgehenden Verzicht auf fördernd-kontrollierende Eingriffe in den privaten Bereich und damit auch auf einen aufwändigen Verwaltungsapparat. Für die weitere Entwicklung des Rundfunks wäre diese Ordnung vermutlich gut disponiert gewesen, nämlich einfach aufgebaut und im privaten Sektor äusserst flexibel. Die Schwierigkeit dieser Ordnungsidee bestand darin, dass sie den Service-public-Begriff präzise fassen und seine Fortentwicklung im Rahmen einer gesetzlich festgelegten Prozedur gewährleisten muss.

### Chancen und Gefahren des Beharrens

Die Politik der Regierung und der grossen Kammer des Parlaments – die kleine Kammer wird sich ihr wahrscheinlich anschliessen – hat neben der problemlosen Mehrheitsfähigkeit noch ein weiteres Plus. Sie ändert nämlich fast nichts. Und das kann, ob schon die Medien sich insgesamt stürmisch entwickeln, positive Seiten haben. Denn gerade beim Rundfunk erweisen sich grosse Anteile der Mediennutzung und wichtige Player wie traditionelle "Chaînes généralistes" trotz aller Veränderungen des gesamten Feldes als erstaunlich stabile Grössen. Die ab etwa 1980 zum Dogma erhobenen Vor-

# medien heft

aussagen, wonach die Publika sich in kleinste Gruppen mit extrem individualisiertem Nutzungsverhalten aufsplittern sollten, haben sich nur in den aktivsten, avanciertesten Teilen der Gesellschaft einigermaßen erfüllt. Gleichzeitig gingen Reichweiten und Nutzungsumfang der öffentlich-rechtlichen und privaten Rundfunkveranstalter nicht nur nicht zurück, sondern sie legten sogar zu. Offensichtlich entsprechen diese Angebote nach wie vor verbreiteten Bedürfnissen, und sie erfüllen zweifellos wichtige gesellschaftliche Funktionen. Warum also nicht diese funktionierenden Medien mit einer konservativ-konservierenden Gesetzesregelung stützen?

Nachteilig an diesem Konzept kann gerade sein Erfolg sein. Seine strukturerhaltenden Wirkungen schirmen den Rundfunkmarkt Schweiz tendenziell von Einflüssen und Entwicklungen ab. Das kann dazu führen, dass dieses System träge und teuer wird und dass es den Anschluss verpasst. Hinsichtlich der wirtschaftlichen Situation der Schweiz werden seit einiger Zeit genau solche Erscheinungen kritisiert. Das Problem ist also nicht unbekannt.

Urs Meier ist Geschäftsführer der Reformierten Medien und Mitherausgeber des Medienhefts.

Der Text befindet sich im Internet unter:  
[http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d21\\_MeierUrs\\_1.html](http://www.medienheft.ch/dossier/bibliothek/d21_MeierUrs_1.html)