

16. Januar 2006

medien heft

Service public – was war das schon wieder?

Aufweichung und Neufassung eines medienpolitischen Schlüsselbegriffs

Urs Meier

Service public – dieser an sich rechtlich klar definierte Begriff wurde in den Debatten um das neue Radio- und Fernsehgesetz bis zur Bedeutungslosigkeit aufgeweicht. Alle Seiten haben ihn zurecht gebogen, um Ansprüche auf Gebührenfinanzierung zu stützen. Die Schaffung einer zeitgemässen und funktionsfähigen Rundfunkordnung macht es nötig, den Begriff neu zu fassen.

Noch immer ist das erneuerte Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) nicht bereinigt. Der Ständerat hat auch in seiner Herbstsession 2005 einige Differenzen zum Nationalrat stehen lassen. Nach dem jahrelangen Hin und Her könnte es erneut ein Seilziehen absetzen. Wichtigster verbliebener Streitpunkt zwischen den parlamentarischen Kammern ist die Ausgestaltung des Gebührensplittings. Der Nationalrat will lediglich eine prozentuale Bandbreite von je drei bis fünf Prozent für die an Private fliessenden Radio- und Fernsehgebührenanteile ins Gesetz schreiben und dem Bundesrat die Bemessung überlassen. Die Kammer der Kantone dagegen möchte die Ansätze bei je vier Prozent im Gesetz fixieren.

Gebührensplitting: im Prinzip der falsche Ansatz

Klar ist somit, dass ein Gebührensplitting kommt. «Splitting» tönt immer nach Gerechtigkeit: Gesplittet wird bei Scheidungen und im Geschäftsleben jeweils dann, wenn gemeinsam geschaffene Vermögenswerte gemäss wohlbegründeten Ansprüchen konkurrierender Parteien in fairer Weise auseinander dividiert werden sollen. Bei den Radio- und Fernsehgebühren liegt der Fall jedoch etwas anders. Hier wurde nichts gemeinsam erschaffen. Die Gebühren sind keine Ressource, die irgend einem Akteur gewissermassen als Eigentum zusteht. Deshalb können auch nicht zusätzliche «Berechtigte» auf den Plan treten und Ansprüche auf ein Splitting geltend machen.

Impressum

Medienheft (vormals ZOOM K&M), ISSN 1424-4594

Herausgeber: Katholischer Mediendienst, Charles Martig; Reformierte Medien, Urs Meier

Redaktion: Judith Arnold, Adresse: Medienheft, Badenerstrasse 69, Postfach, CH-8026 Zürich

Telefon: +41 44 299 33 11, Fax: +41 44 299 33 91, E-Mail: redaktion@medienheft.ch, Internet: www.medienheft.ch

kostenloser Bezug via Internet oder Mailingliste; Bezug der Medienheft Dossiers (zwei Ausgaben pro Jahr) im Abonnement inkl. Versand und exkl. Mwst. SFr. 30.-- (Ausland SFr. 35.--)

Vielmehr sind die in einem hoheitlichen Akt, nämlich auf gesetzlicher Grundlage eingezogenen Gebühren ein Gut, das zur Abgeltung eines ebenso gesetzlich begründeten Leistungsauftrags eingesetzt wird. Die Gebühren gehören der staatlichen Gemeinschaft, und diese kauft sich damit ein Leistungspaket ganz besonderer Art: aufwendige Qualitätsprogramme, die sich an staats- und gesellschaftspolitischen Erfordernissen (hochwertige politische Kommunikation zugunsten der direkten Demokratie, gleichwertige Versorgung der Sprachräume und Regionen, Stützung von Solidarität und nationalem Zusammenhalt, etc.) sowie an Förderung von Kultur und Bildung orientieren. Da solche Programmleistungen generell teuer herzustellen und nur beschränkt wirtschaftlich verwertbar sind, kann der freie Markt sie mangels Refinanzierungspotential nicht in ausreichendem Mass anbieten. Die Erbringung dieser und nur dieser Leistung heisst Service public. Allein der Auftraggeber – mithin die staatliche Gemeinschaft und das heisst: das von ihren Organen erlassene Gesetz und die mit seinem Vollzug betrauten Behörden – kann bestimmen, worin im Einzelnen dieser Auftrag zu bestehen hat. Gebührensplitting als medienpolitisches Gestaltungselement ist ein Widerspruch in sich. Logisch wäre nur der Weg über die konsequente Ausgestaltung von Aufträgen der staatlichen Gemeinschaft: Der Gesetzgeber bestellt klar definierte Leistungen, bestimmt die Leistungserbringer, richtet die nötigen Instrumente der Leistungskontrolle ein und sorgt für die – im Wortsinn – gebührende Abgeltung. Das kann im Effekt selbstverständlich zu einer Aufteilung des Gebührenaufkommens führen; doch diese als gestaltende Massnahme zu betrachten, hiesse das Pferd am Schwanz aufzäumen.

Das Splitting ging als eines der Hauptergebnisse aus der bis anhin sechs Jahre währenden politischen Prozedur zur Erneuerung des RTVG von 1991 hervor. Es gehört in der Tat zu den wenigen Punkten von einiger Bedeutung, die gegenüber dem ursprünglichen Entwurf des Departements Umwelt, Verkehr, Energie, Kommunikation (UVEK) völlig verändert wurden. Die UVEK-Vorlage zeichnete sich durch ordnungspolitische Klarheit aus, indem sie auf der einen Seite die SRG als Service-public-Veranstalterin gleichzeitig privilegierte (Gebührenmonopol) und in die Pflicht nahm (starke Aufsichtsinstrumente) und auf der anderen Seite den Privatveranstaltern grösstmögliche Freiheit gab (minimale allgemeine Vorschriften und bei der Werbung klare Vorteile gegenüber der SRG), ihnen dafür aber auch das volle Risiko auferlegte (keine Finanzierung mit Gebührengeldern). Eine derart konsequente Ordnung hatte in dem allein auf Interessenausgleich ausgerichteten politischen System der Schweiz von vornherein keine Chance. Der Gesamtbundesrat gab deshalb nach, noch bevor die parlamentarische Arbeit begonnen hatte. Er verzichtete auf die ordnungspolitisch stringente Strukturierung des Rundfunks, kochte alle knackigen Begriffe weich und richtete eine medienpolitische Ratatouille an.

SRG: keine Freude an kontrolliertem Service public

Das Menü bekömmlicher zu präsentieren, schien allerdings unumgänglich, denn unzufrieden mit dem UVEK-Entwurf waren sie fast alle: Nicht einverstanden war an erster Stelle die nationale Sendeanstalt. Die SRG fürchtete die verschärfte Aufsicht und pochte auf Staatsfreiheit als Grundpfeiler jeglicher Medientätigkeit. Lieber riskierte sie schmerzhaft finanzielle Einschnitte; es war nämlich abzusehen, dass die SRG die Zechen des Splittings zu bezahlen haben würde. Trotz bereits heftig spürbarem Spardruck konzentrierte die Konzernspitze sich in ihrem Lobbying auf die Abwehr des Ansinnens einer verbindlicheren Aufsicht über die Erfüllung des Leistungsauftrags. Die von der SRG vehement beschworene Gefahr eines «Staatssenders», der von der Obrigkeit gängelt wird und sein kritisches Potential verliert, war den notorisch ebenso medien-

verdrossenen wie mediengeilen Politikern sicher nicht ganz einfach plausibel zu machen. Doch vermutlich wussten die Adressaten der beredten Klage gut genug, dass es der SRG mit der Staatsferne nur ernst ist, wenn es um die Verhinderung effizienter Programmaufsicht geht. Im Übrigen ist die SRG selbstverständlich staatsnah, sprich: bevorzugtes Vehikel politischer Kommunikation und politischer Interessen und dadurch auch eine wichtige Partnerin zur Pflege und Förderung politischer Karrieren. Man ist also gegenseitig voneinander abhängig. Das darf im politisch-journalistischen Alltag ein Stück weit so sein, doch wenn es um die Festschreibung der gesetzlichen Spielregeln geht, wäre ein höherer Standard der politischen Hygiene von Vorteil: etwas mehr Prinzipienfestigkeit und solidere Sachargumentation bei den Gesetzgebern, etwas weniger Einmischung in die Ausgestaltung des Leistungsauftrags bei der Auftragnehmerin. Mit solchen Haltungen hätten beide Seiten Stil und Format beweisen können.

Zweifellos ist die Position eines quasi öffentlich-rechtlichen Senders gegenüber seinem gesetzlichen Auftraggeber nie einfach und problemfrei. Die Austarierung von einerseits grösstmöglicher publizistischer Freiheit und andererseits bestmöglich am Auftrag orientierter und entsprechend überprüfter Leistungserbringung erfordert Sachkenntnis, Problembewusstsein, Kooperationswillen und Zivilcourage bei allen Beteiligten. Ein Service-public-Veranstalter und der ihn beauftragende Staat sind nun einmal nicht voneinander getrennt. Die Behauptung der Staatsunabhängigkeit ist sinnvoll in der Begründung journalistischer Freiheit und Verantwortung, aber unhaltbar in Bezug auf die Kontrolle der Auftragserfüllung. Kurz, die Beziehung zwischen den Partnern Auftraggeber und Auftragnehmerin ist beim Service public ebenso vielschichtig wie heikel. Gäbe es nicht die aus staats-, gesellschafts- und kulturpolitischer Sicht hoch erwünschten Effekte eines auftragsgebundenen Service public, so könnte man sich die nur allzu leicht dem Missbrauch ausgesetzten politischen Verknüpfungen und komplexen Regelungen der Radio- und Fernsehordnung füglich sparen und sich darauf beschränken, den Markt mit wenigen griffigen Bestimmungen einigermaßen in erwünschten Bahnen zu halten.

Gerade dieser hohe Schwierigkeitsgrad der Ausgestaltung und Handhabung eines Service-public-Modells ist das stärkste praktische Argument gegen dessen inflationäre Ausweitung. Ein einzelnes derartiges Medien-Staat-Verhältnis zu managen, ist wahrhaftig Aufwand genug. Es gibt keinen vernünftigen Grund, sich solche Aufgaben gleich zu Dutzenden aufzuladen. Genau dies aber tut man mit einem Gebührensplitting. Es führt dazu, dass eine Vielzahl diffiziler Auftraggeber-Auftragnehmer-Beziehungen gestaltet, überwacht und immer wieder angepasst werden muss. Der dafür vorgeschlagene Begriff der Medien-Landwirtschaftspolitik malt das realistische Schreckensbild ausufernder, ineffizienter und kaum mehr zu entwirrender Bürokratie.

Die Unlust der Privaten auf ein Marktsystem

Die im Konkordanzsystem kultivierte Politik des Interessenausgleichs kennt als Erfolgskriterium nur das Ausmass an Zufriedenheit und Unzufriedenheit der direkt Interessierten. In diesem blinden Mechanismus überlebte der UVEK-Entwurf nicht einmal die Vorrunde des Vernehmlassungsverfahrens. Das Departement Leuenberger hatte mit seiner klaren und anspruchsvollen Konzeption nicht nur die SRG und deren Supporter, sondern auch die Privaten mit all ihren Sympathisanten auf die Barrikaden getrieben. Insbesondere konnten die Privatveranstalter der ihnen zugedachten unternehmerischen Option rein gar nichts abgewinnen. Den Sendern, die mehrheitlich um ihr Überleben kämpfen, erschien die stetig fliessende Subvention aus dem Gebührentopf verlo-

ckender als die Freiheit, in deren Zeichen sie einst angetreten waren. Erst recht nicht begeistert waren sie von der echt marktwirtschaftlichen Ausgestaltung des Privatsektors durch den UVEK-Entwurf. Dieser hätte unter anderem den Marktzutritt für neue private Anbieter stark erleichtert. Die trotz zumeist schlechten Erträgen mittlerweile etablierten Privatstationen haben den Markt jedoch faktisch unter sich aufgeteilt. An einer Medienpolitik, die neuen Konkurrenten den Weg ebnet würde, finden sie verständlicherweise wenig Gefallen. Doch die Interessenlage der multimedial erstarkten Verlagshäuser ist nicht zwingend identisch mit jener der Medienkonsumenten. Vielmehr wäre eine Herabsetzung der Hürden für den Marktzugang im privaten Bereich eine gute Möglichkeit, trotz den politisch kaum beeinflussbaren Konzentrationstendenzen die Medienszene, die demokratische Kultur und womöglich die Gesellschaft als ganze zu beleben.

In der Argumentation der Privatveranstalter taucht dieser Aspekt nicht auf. Ihr politischer Hebel ist vielmehr ausgerechnet der Begriff des Service public. Sie verwenden ihn etwa im Sinn der assoziativen Logik, nach welcher alles, was dem Publikum dient, «ein Service public» ist. In dieser Weise ausgewalzt, fügt der Begriff der schlichten Feststellung, dass gesendet wird, nichts Substantielles mehr hinzu. Auf der nach unten offenen Skala der kreativen Begriffsverwilderung schießt «TeleBärn» den Vogel ab, wenn es seine Nachrichtensendung jeweils ansagt als «e Service public vo dr Espace Media Groupe». Was diese terminologische Kreation soll, liegt auf der Hand: Der Sender bastelt an seiner Legitimation zum Bezug von Gebührenanteilen. Er ist in diesem Bemühen nicht allein, und vor allem nicht abseits des Pfades, auf dem die offizielle Medienpolitik ihren Gang nimmt. Landesregierung und Gesetzgeber haben bei der Novellierung des RTVG auf eben diesem Niveau gefuhrwerkert. Dem Bemühen, die regionalen Privatveranstalter gegen die Unbilden des Markts abzusichern, wurde so ziemlich alles untergeordnet.

Spielball der Interessen

Was erzliberale Kritiker des Schweizer Rundfunksystems schon länger gefordert haben, droht das revidierte RTVG entgegen seiner Emphase für den öffentlichen Auftrag faktisch ins Werk zu setzen: Der Begriff des Service public wird ausser Kurs gesetzt. Bloss geschieht dies nicht per Abschaffung, sondern mittels Aushöhlung und inflationärer Verwendung. Auf dem Terrain des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wird das Konzept des Service public zunehmend verschlissen durch den programmlich und politisch weidlich ausgenützten Mangel an begrifflicher Klärung. Niemand will festlegen, was dieses Konzept in der Praxis genau bedeuten soll, und bei der Neufassung des RTVG wurde es versäumt, griffige Instrumente und Verfahren zur ständigen Überprüfung und Justierung des Leistungsauftrags in einer dynamischen Medienwelt bereitzustellen. Noch wird Service public gemeinhin identifiziert mit Information und Kultur in den Programmen, mit Gleichbehandlung der an Wirtschaftskraft ungleichen Sprachregionen. Doch inwiefern deckt sich die Gesamtleistung der kaum mehr zu überblickenden SRG-Kanäle mit dieser Zweckbindung? Die Erklärungen dazu fallen zunehmend vage aus, und offensichtlich werden sie von Gesetzgeber und Exekutivgewalt auch nicht mehr so dringend verlangt. In der Konsequenz der fortschreitenden taktischen Verunklärung bleibt eigentlich nur noch eine Definition übrig: Service public sind diejenigen Programme, die aus Gebühren mitfinanziert werden. Das System tendiert zur Selbstreferenz, es fordert und legitimiert sich zusehends selbst. Der Bezug zum gesellschaftlich-kulturellen Auftrag wird dünn.

Den Konkurrenten der SRG ist das offensichtlich recht. Die Privatveranstalter schimpfen zwar gern über den sich selbst beauftragenden, legitimierenden und kontrollierenden «Staatssender», aber sie profitieren selbst ebenfalls von der politischen Begriffsaufweichung. Wenn alles, was die SRG macht, dem Service-public-Anspruch genügt, dann müssen die Privaten keine Hemmung haben, auch für ihre eigenen Programme mindestens partiell die Erfüllung eines Service-public-Auftrags zu reklamieren. Wird dieser Anspruch bei der SRG nicht genauer verifiziert, so brauchen sich auch die Privaten keine eingehende Prüfung gefallen zu lassen.

Warum sind dann Zeitungen, Zeitschriften und Websites mit Informations- und Kulturgehalt keine Services publics? – Die Antwort kann nach heutiger gesetzgeberischer Diskussion nur heissen: weil sie keine Gebühren erhalten. Die unterscheidende Bedeutung des Begriffs Service public wird tendenziell auf dieses eine Merkmal reduziert. Interessanterweise hat der Präsident des Zeitungsverlegerverbandes, der gern politisch polternde Hanspeter Lebrument, seinen Mitgliedern kürzlich eine neue Sprachregelung dekretiert. Nachdem aus Kreisen der Verleger früher oft zu hören war, auch die Presse leiste «einen Service public» (die bei TeleBärn gebräuchliche Floskel dürfte nicht in der Redaktion, sondern auf der Verlagsetage erfunden worden sein), mahnte Lebrument jetzt seine Verlegerkollegen, sie sollten auf ihren «Service privé» stolz sein. – Diesen Schritt weg von der allgemeinen Vernebelung rund um den Service-public-Begriff kann man nur begrüssen.

Neufassung des Begriffs «Service public»

Obschon Spekulationen zirkulieren, die Differenzen der Kammern könnten im parlamentarischen Patt enden und den ergebnislosen Abbruch der ganzen Übung bewirken, wird allgemein doch damit gerechnet, ein erneuertes RTVG werde in etwa einem Jahr in Kraft treten. Dieses Gesetz wird ein Gebührensplitting für privates Radio und Fernsehen bringen, und es wird zu diesem Zweck auf einen Service public als sehr weit gefassten Leitbegriff abstellen. Nach Abschluss der Legiferierung wird das UVEK (praktisch vor allem dessen Bundesamt für Kommunikation – Bakom) die Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) dem neuen Gesetz anpassen. Die neue Ausgestaltung der Verordnung wird für die medienpolitische Praxis von grösster Bedeutung sein. Das UVEK ist gefordert, auf der Basis von Verfassung und Gesetz sowie in Berücksichtigung wichtiger Argumente aus der parlamentarischen Beratung eine klare, einfach anzuwendende Ordnung zu schaffen.

Knackpunkt und Kern dieses Klärungsprozesses ist eine Neufassung des Begriffs «Service public»: Er hat stringent, verbindlich und allgemein verständlich zu sein. Aus diesem Service-public-Begriff muss man die jeweils angemessenen Programmanforderungen für die Konzessionen der SRG und der Privaten glasklar ableiten können. Diese wiederum müssen mit einfachen Mitteln überprüfbar sowie rechtlich und verwaltungstechnisch operabel sein. An der Qualität des Herunterbuchstabierens gesetzlicher Regelungen bis zur Verordnung und den einzelnen Konzessionen wird es hängen, ob die schweizerische Rundfunkordnung nach dem üblen Muster der Landwirtschaftspolitik in einem Dschungel von Bürokratie und Interessenklüngel stecken bleibt – oder ob es gelingen wird, sie transparent, steuerbar und dynamisch zu halten.

Urs Meier ist Geschäftsführer der Reformierten Medien, Mitherausgeber des Medienhefts und Lehrbeauftragter für Medienethik an der Universität Zürich.