

Kapitel 2

Radio und Fernsehen in der Schweiz

Indem die vorliegende Studie ihren Blick auf die konzessionsrechtlich vorgegebenen Qualitätskriterien richtet, ist die Problemstellung vorerst normativ begründet. In diesem Kapitel wird zunächst der Fernsehmarkt der Schweiz skizziert, danach folgt eine kurze Darstellung des dualen Ordnungsmodells für Radio und Fernsehen in der Schweiz. In einem weiteren Kapitel gilt es die verfassungsrechtlichen, gesetzlichen und konzessionsrechtlichen Rahmenbedingungen des Schweizer Mediensystems zu erläutern. Aus den normativen Vorgaben lassen sich eine Funktionszuschreibung für den Service public und – damit eng verbunden – Implikationen für den Qualitätsbegriff der SRG-Programme ableiten.

2.1 Strukturmerkmale des Schweizer Fernsehmarktes

Zwei wesentliche Merkmale prägen die Schweizerische Fernsehlandschaft. Zum einen verfügt die Schweiz mit ihren 7.8 Millionen Einwohnern (Stand 2010) über einen ausgesprochen kleinen Fernsehmarkt. Dies gilt sowohl im Verhältnis zum Ausland als auch bezüglich des wirtschaftlichen Potenzials, das zur Veranstaltung von Rundfunk-, namentlich Fernsehprogrammen nötig ist (Bundesrat 2000: 10; Weber 2003: 192). Darüber hinaus zeichnet sich dieser Markt durch eine starke Segmentierung der Anbieter nach Landesteilen aus, sodass man anhand der Nutzungs- und Zuschauerzahlen von drei getrennten Fernsehmärkten sprechen kann (Nobel/Weber 2007: 396; Trebbe et al. 2008: 21). Zudem sind die einzelnen Sprachregionen unterschiedlich groß – 5'566'535 Einwohner leben in der

Deutschschweiz, 1'875'645 Einwohner in der Romandie und 343'626 in der italienischsprachigen Schweiz (BFS 2010).

In der Schweiz lassen sich die Fernsehprogramme einerseits nach dem Verbreitungsgebiet (national, sprachregional, lokal/regional), andererseits aufgrund der Dichotomie öffentlich/privat differenzieren. Als Hauptträger des verfassungsrechtlichen Auftrags im Fernsbereich (Art. 24 RTVG) trifft für die SRG-Programme die Benennung 'öffentlich-konzessionierte Programme' zu (Trebbe et al. 2008: 23). Die SRG bietet sieben Fernsehprogramme sowie Sendungen in rätoromanischer Sprache an: drei deutschsprachige Programme vom Schweizer Radio und Fernsehen (SRF), zwei französischsprachige Programme von Radio Télévision Suisse (RTS) sowie zwei italienischsprachige Programme von Radiotelevisione svizzera (RSI). Die rätoromanischen Sendungen von Radiotelevisione Svizra Rumantscha (RTR) werden als Gastprogramm auf SRF 1 ausgestrahlt (SRG o.J. b)¹. Neben den acht von der SRG veranstalteten Fernsehprogrammen gibt es 20 sprachregionale und 19 lokale/regionale Fernsehprogramme (BAKOM 2012). Die Grundgesamtheit aller berichterstattungspflichtigen Radio- und Fernsehprogramme belief sich im Jahr 2011 auf insgesamt 118 verschiedene Programme, angeboten von 84 Veranstaltern.

Außer der Kleinräumigkeit des Schweizerischen Fernsehmarktes ist die starke Position ausländischer Programme als zweites Strukturmerkmal hervorzuheben (Bundesrat 2000: 11; Weber 2003: 192). In der Deutschschweiz behauptete sich SF1² im zweiten Halbjahr 2009³ mit einem Marktanteil von 23.0 Prozent. Mit Abstand folgte SF zwei (8.7 Prozent). SF Info erreichte einen Marktanteil von 1.7 Prozent. Die restlichen Marktanteile verteilten sich auf mehrere ausländische Sender. Den höchsten Marktanteil erzielten RTL (6.5 Prozent) und Sat.1 (5.4 Prozent). In der Summe kommen ausländische Programme in der deutschen Sprachregion auf über 60 Prozent und sind demnach marktbeherrschend. 3+ ist der (deutschsprachige) private Schweizer Anbieter, der mit 2.9 Prozent den höchsten Marktanteil erreicht. Die ersten Programme der beiden anderen Sprachregionen spielen für die deutschsprachige Schweiz dagegen eine marginale Rolle⁴. In der Romandie und

¹ Am 1. Januar 2011 gingen das deutschsprachige Schweizer Fernsehen (SF) und das Schweizer Radio DRS in der zusammengelegten Unternehmenseinheit Schweizer Radio und Fernsehen (SRF) auf. Zur Unternehmenseinheit RTS zusammengefasst wurden der französischsprachige Fernsehsender TSR und der Radiosender RSR.

² Da sich die Vertiefungsanalyse auf Daten aus dem Jahr 2009 bezieht, werden in der Untersuchung die Namen der Sender so verwendet, wie sie im Jahr 2009 gebräuchlich waren.

³ Nachfolgend werden die Nutzungsdaten des zweiten Halbjahres 2009 ausgewiesen.

⁴ Die Grundgesamtheit der Deutschschweiz beträgt 5'033'100 Personen (Publica Data AG 2009). Sie wird aus allen Personen von drei Jahren und mehr in Fernsehhaushalten mit Telefonanschluss gebildet (Mediapulse 2009: 6).

in der italienischsprachigen Schweiz zeigt sich ein ähnliches Bild: TSR 1 kam auf einen Marktanteil von 22.2 Prozent und TSR 2 auf 7.0 Prozent⁵. Der französische Sender TF1 erreichte einen Anteil von 12.9 Prozent. Der italienischsprachige Sender RSI La 1 behauptete sich mit einem Marktanteil von 24.0 Prozent und RSI La 2 mit 7.0 Prozent⁶. Die italienischen Sender RAI1 und CAN5 kamen auf Marktanteile von 10.6 bzw. 10.5 Prozent SF1 erzielte 2009 in der italienischsprachigen Schweiz einen Marktanteil von 1.9 Prozent (Publica Data AG 2009).

Da sich Medienmärkte in erster Linie über die Sprache strukturieren, sind die schweizerischen Sprachregionen immer auch Teil der großen, über die entsprechenden Sprachen definierten europäischen Märkte. Dieses sogenannte 'Next-door-giant'-Phänomen (Dumermuth 2006: 238) gewinnt aufgrund der Tatsache an Bedeutung, dass heute infolge der komplexen Infrastruktur (terrestrisch, Kabel, Satellit, Internet, IPTV) eine fast 100-prozentige Versorgung der Haushalte in der Schweiz garantiert ist (SRG o.J. c). Schweizer Programmveranstalter, die nur über beschränkte Ressourcen verfügen, müssen sich daher beim Publikum gegen hochkommerzielle und viel aufwendiger produzierte Programme aus dem Ausland behaupten (Dumermuth 2006: 238f.). Angesichts dieser strukturellen Gegebenheiten konstatieren Bonfadelli und Meier (1994: 80ff.) eine hohe Vulnerabilität beim Prozess der gesellschaftlichen Selbstverständigung der unterschiedlichen kulturellen und sprachkulturellen Gruppen in den Medien (ebd.).

'Besonders die Integrationsfunktion der SRG, verstanden als Prozess der Schaffung eines gemeinsamen Kommunikationsvorrats der Gesellschaft und eines Gegengewichts zum Auseinanderdriften der Sprachräume kann durch die Konkurrenz um Zuschauer mit ausländischen Rundfunksendern gefährdet werden.'

(Jarren et al. 2002: 37)

Andererseits bringt diese – dank den Programmangeboten aus dem Ausland – umfangreiche Programmpalette auch Vorteile mit sich. So verfügt die Schweiz über ein Rundfunkangebot, welches aus dem schweizerischen Marktpotenzial allein nie finanziert werden könnte (Dumermuth 2006: 239).

Die ausländischen Veranstalter sind jedoch nicht nur auf dem publizistischen, sondern auch auf dem Werbemarkt präsent. Seit Mitte der 1990er-Jahre akquirieren ausländische Privatveranstalter in der Schweiz TV-Werbung für Werbefenster, welche exklusiv für das Schweizer Publikum eingerichtet sind und in schweizerische Kabelnetze eingespeist werden (Dumermuth 2006: 239). Dabei werden die ausländischen Programme ein zweites Mal über Satellit ausgestrahlt, wobei die Werbung des Ursprungslandes durch Werbung ersetzt wird, welche in der Schweiz

⁵ Grundgesamtheit der italienischsprachigen Schweiz: 308'000 Personen (ebd.).

⁶ Grundgesamtheit der Romandie: 1'633'800 Personen (ebd.).

akquiriert wird und sich an das schweizerische Publikum richtet. In die Kabelnetze werden dann die Programme mit der Schweizer Werbung eingespeist. Im Jahr 2010 hatten neun deutsche und zwei französische TV-Stationen solche Werbefenster. Der dadurch generierte Nettowerbeumsatz betrug rund 200 Millionen Franken oder insgesamt 33 Prozent der in der Schweiz realisierten Nettowerbeeinnahmen beim Fernsehen (Bundesrat 2011). Die Konkurrenz des ausländischen Webemarktes ist demnach beträchtlich.

Die Besonderheiten des schweizerischen Radio- und Fernsehmarktes mit seiner beschränkten Größe und der sprachregionalen Fragmentierung wirken sich auch auf die Organisation und die Finanzierung des Service public aus. So hielt die Schweizer Regierung im Vorfeld der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes Folgendes fest :

‘Angesichts der Tatsache, dass in der heutigen internationalisierten Medienlandschaft ein schweizerischer Service public nicht mehr durch protektionistische Abschottungsmassnahmen abgesichert werden kann, sind Voraussetzungen zu schaffen für Angebote, die sich auch mit den in der Schweiz empfangbaren professionell aufgemachten Programmen aus dem Ausland messen können. Gelingt dies nicht, erleidet der schweizerische Service public namentlich im Fernsehbereich eine Marginalisierung und kann seine gesellschaftlichen und politischen Funktionen nicht mehr erfüllen.’

(Bundesrat 2000: 12)

Die hier angesprochenen strukturellen Rahmenbedingungen beeinflussen sowohl jede für sich als auch insgesamt den Schweizerischen Rundfunk und nicht zuletzt die Ausgestaltung des Service public. Die normative Prämisse dabei ist, dass es sich bei dem Programmangebot von Radio und Fernsehen

‘um ein durch Regulierung zu schützendes Gut handelt, das sich auch in einer Medien- beziehungsweise Informationsgesellschaft nicht von selbst herstellt.’

(Jarren et al. 2002: 37)

Der Regulierung kommt folglich die Aufgabe zu, ein Ordnungsmodell zu schaffen, damit der Service public im Medienbereich gewährleistet ist und Radio und Fernsehen ihre gesellschaftlichen und politischen Funktionen erfüllen können.

2.2 Das duale Ordnungsmodell für Radio und Fernsehen

Die zunehmende Tendenz zur Liberalisierung des Rundfunks in weiten Teilen Europas wirkte sich in den 1980er-Jahren auch auf die Schweiz aus. 1982 erließ der Bundesrat eine Verordnung über lokale Rundfunkversuche (RVO), die für eine Pilotphase von fünf Jahren lokalen Radiostationen die Verbreitung von Programmen (drahtlos und via Kabel) auf lokaler und regionaler Ebene ermöglichte (Vallotton

2012: 17). Ursprünglich war diese Marktöffnung als ‘Experimentierfeld’ konzipiert gewesen, mit der gleichzeitigen Absicht, die Versuchsphase wissenschaftlich zu begleiten. Die Experimentierphase erwies sich schlussendlich nicht als ein bloßer Feldversuch, denn die Grundzüge des Pilotprojekts wurden in das Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) von 1991 überführt (Künzler 2012: 44f.). Außerdem hatte in der Zwischenzeit das Nebeneinander von öffentlichem und privatem Rundfunk – d. h. die duale Rundfunkordnung – auch eine verfassungsmäßige Basis erhalten: 1984 stimmten die Schweizer Stimmberechtigten einem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen zu (Meier 2009: 592).

Eine duale Rundfunkordnung baut auf den spezifischen Strukturen des privatwirtschaftlichen Rundfunks einerseits und des öffentlichen Rundfunks andererseits auf (Hoffmann-Riem 2003: 42; Schulz 2008: 159). Beide Organisationsformen dienen denselben gesellschaftlichen Zwecken – namentlich der Bildung, der kulturellen Entfaltung, der Meinungsbildung und der Unterhaltung (Art. 93 Abs. 2 BV). Das duale System sollte aber mehr sein als eine bloße Addition von öffentlichem und privatem Rundfunk: Von den beiden Ausgestaltungsformen wird erwartet, dass sie miteinander in publizistische, jedoch nicht in ökonomische Konkurrenz treten und sich gegenseitig zu fruchtbarer Entwicklung stimulieren (Stock 2005: 54ff.). Auf dem schweizerischen Fernsehmarkt hat sich allerdings bislang kein privater Anbieter zu einer ernsthaften Konkurrenz zur SRG und ihren Programmen entwickeln können. Der Grund dafür dürfte in der speziellen schweizerischen Marktkonstellation liegen. Das zur Verfügung stehende wirtschaftliche Potenzial erlaubt es privaten Anbietern kaum, sich zugleich gegen die starke und überwiegend gebührenfinanzierte SRG einerseits und die ausländischen Angebote andererseits zu behaupten. Für den Schweizer Medienmarkt wurde das Konzept des dualen Systems daher mit einer eigenständigen kleinstaatlichen Medienstrategie verbunden, wobei Asymmetrien zwischen den beiden Elementen des dualen Systems in Kauf genommen werden (Dumermuth 2006: 241f.).

Die Entwicklung des dualen Systems der europäischen Staaten wurde demnach nicht nur von idealtypischen Antagonismen geprägt, sondern auch von gesellschaftlichen Strukturmerkmalen und organisierten Interessen, welche als Rahmenbedingungen fungieren. Damit entspricht die Entwicklung des schweizerischen Rundfunkmarktes derjenigen vieler europäischer Kleinstaaten, wo eine klassische Dualisierung des Rundfunks wie in Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Spanien gar nie stattgefunden hat. Bonfadelli und Meier (2005: 146) sehen den Grund darin, dass demokratische Kleinstaaten wie die Schweiz in der Regel stärker an der Aufrechterhaltung eines leistungsfähigen öffentlichen Rundfunks interessiert sind, weil dieser nicht nur ‘funktionaler’, das heisst politisch und kulturell eingebunden ist, sondern auch durch seine Institutionalisierungsart das fehlende

Mass an indirekter Finanzierung kompensiert. Der Schweizer Medienmarkt unterscheidet sich somit nicht wesentlich von jenen anderer europäischer Kleinstaaten. Der 'Sonderfall Schweiz' darf daher nicht überbewertet werden (Saxer 2007: 240).

2.2.1 Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft

Die Struktur der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR idée suisse ist historisch gewachsen. Sie ist nicht in erster Linie Ergebnis staatlicher Gestaltung, sondern stellt den Endpunkt einer Entwicklung dar, die Anfang der 1920er-Jahre durch private Initiativen in Gang gesetzt worden ist (Dumermuth 2003: 293; 2007: 352). 1931 widmete der Bundesrat der damaligen Schweizerischen Rundspruchgesellschaft (SRG) erstmals eine Konzession (Nobel/Weber 2007: 411). Nach den ersten TV-Versuchssendungen meldete die SRG schon früh ihren Anspruch auf eine Fernseh-Konzession an, welche der Bundesrat 1952 – vorerst befristet – tatsächlich erteilte, sodass im Jahr 1958 der offizielle Betrieb aufgenommen werden konnte (Meier 2009: 592).

Die SRG zeichnet selbst für ihre Organisation verantwortlich, hat jedoch gesetzliche Rahmenbedingungen (Art. 31 Abs. 1 RTVG) einzuhalten. Gemäß Artikel 60ff. des Schweizerischen Zivilgesetzbuches ist die SRG ein Verein (SRG o.J. e) und weist daher zwangsläufig eine Generalversammlung, einen Verwaltungsrat, eine Revisionsstelle und eine Geschäftsleitung auf (Art. 32 Abs. 1 RTVG). Die SRG als privatrechtlicher Verband von Vereinen besteht aber nicht nur aus den professionellen Organen der Generaldirektion sowie den fünf Unternehmenseinheiten (Schweizer Radio und Fernsehen [SRF], Radio Télévision Suisse [RTS], Radiotelevisione svizzera [RSI], Radiotelevisioni Svizra Rumantscha [RTR], Swissinfo und sechs Tochtergesellschaften) (SRG o.J. f), sondern auch aus einer Trägerschaft, die eine Brücke zwischen der Öffentlichkeit und dem Unternehmen bilden soll. Die Trägerschaft der SRG gliedert sich in vier sprachlich definierte Regionalgesellschaften. Sie haben die Aufgabe, die Interessen der Bevölkerung bei der Gestaltung der Programme zu artikulieren. Zusätzlich müssen sie einen repräsentativen konsultativen Publikumsrat einsetzen, der den Kontakt zwischen Programmverantwortlichen und Publikum sicherstellen soll (Meier 2009: 598).

In Art. 23 RTVG ist festgehalten, dass die SRG einen Dienst für die Allgemeinheit erbringe und keinen Gewinn anstrebe. Bei der Verpflichtung auf Gemeinnützigkeit handelt es sich um den bedeutendsten Strukturunterschied zwischen den beiden Säulen des dualen Systems. Voraussetzung dieser Ausrichtung ist eine Gebührenfinanzierung, welche nach Art. 34 RTVG die Hauptfinanzquelle der SRG

darstellt. Mit Gebührengeldern soll verhindert werden, dass die SRG als öffentlicher Veranstalter den Marktzwängen zu stark ausgesetzt ist. In der Folge soll eine Programmgestaltung möglich sein, die den Service-public-Zielsetzungen folgt (Dumermuth 2006: 252). Dank dieser Gebührenprivilegien hat die SRG in der Schweiz eine sehr starke Stellung auf dem Medienmarkt: 70 Prozent der Einnahmen der SRG stammen aus den Empfangsgebühren und 30 Prozent aus kommerziellen Einnahmen sowie aus weiteren Erträgen wie beispielsweise dem Verkauf von Sendungen an andere Radio- und Fernsehveranstalter. 2011 betrug der Jahresumsatz der SRG insgesamt 1.6 Mrd. Franken (SRG o.J. d). Auch aus diesem Grund muss die SRG nicht konzessionierte Tätigkeiten, welche die Stellung und die Aufgabe anderer Medienunternehmen beeinträchtigen könnten, dem Bundesrat vorab melden. Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) kann Auflagen formulieren und die Tätigkeit sogar ganz untersagen, sofern andere Medien von etwaigen Expansionsbestrebungen der SRG bedroht sind (Art. 29 RTVG). Außerdem ist es der SRG untersagt, regionale Programme zu veranstalten⁷ (Art. 26 Abs. 1 RTVG). Dass die SRG auf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem auf die Presse, Rücksicht zu nehmen hat, ist überdies verfassungsrechtlich verankert (Art. 93 Abs. 4 BV).

2.2.2 Private Rundfunkveranstalter

Mit dem Inkrafttreten des revidierten Radio und Fernsehgesetzes (RTVG) am 1. April 2007 wurde der Markteintritt für private Rundfunkveranstalter erleichtert. Verzichtet wird vor allem darauf, alle Veranstalter mit einem umfassenden Leistungsauftrag in die Pflicht zu nehmen (Dumermuth 2006: 256). Rundfunkveranstalter, die weder Vorteile aus einer Gebührenfinanzierung noch eine vergünstigte Verbreitung über Zugangsrechte beanspruchen, benötigen keine Konzession mehr. Sie sind mithin von der Bezahlung einer Konzessionsabgabe befreit und können vor allem ihre Tätigkeiten auf dem Markt einfacher, d. h. ohne administratives Verfahren, aufnehmen. Allerdings besteht gemäß Art. 3 lit. a RTVG eine allgemeine Meldepflicht an das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM). Daneben sieht das Gesetz eine Meldung von Beteiligungen sowie Auskunfts-, Berichterstattungs- und Aufzeichnungspflichten vor (Art. 16-21 RTVG) (Nobel/Weber 2007: 414).

⁷ Die Regionaljournale berichten über Ereignisse aller Schweizer Regionen und gelten somit nicht als regionale Programme, welche vorwiegend über lokale Ereignisse berichten.

Gemäß Art. 3 lit. b RTVG sind Konzessionspflichten aber noch immer vorgesehen für private Rundfunkveranstalter, die einen Gebührenanteil und/oder einen garantierten Zugang zur drahtlos-terrestrischen Verbreitung beanspruchen (Art. 38 bzw. Art. 43 RTVG). Das revidierte Radio- und Fernsehgesetz sieht für zwei Konstellationen auch eine Konzessionspflicht mit einem besonderen Regime vor. Unterschieden wird zwischen Konzessionen mit Leistungsauftrag und Gebührenanteil einerseits (Gebührensplitting) und Konzessionen mit Leistungsauftrag ohne Gebührenanteil andererseits (Dumermuth 2006: 257).

- **Konzessionen mit Leistungsauftrag und Gebührenanteil** können an Veranstalter lokal-regionaler Programme erteilt werden,

‘die ein Gebiet ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten mit Radio- und Fernsehprogrammen versorgen, welche die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge berücksichtigen sowie zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beitragen.’

(Art. 38 Abs. 1 lit. a RTVG)

Konzessionen mit Gebührenanteil geben dem Veranstalter

‘einen Anspruch auf Verbreitung des Programms in einem bestimmten Versorgungsgebiet (Zugangsrecht) sowie auf einen Anteil am Ertrag der Empfangsgebühren.’

(Gebührensplitting) (Art. 38 Abs. 2 RTVG)

- **Konzessionen mit Leistungsauftrag ohne Gebührenanteil** können Veranstaltern von drahtlos-terrestrisch verbreiteten lokal-regionalen Radioprogrammen erteilt werden, wenn dieses Programm

‘in einem Gebiet die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge berücksichtigt sowie zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beiträgt.’

(Art. 43 Abs. 1 lit. a RTVG)

oder wenn das Programm

‘in einer Sprachregion in besonderem Mass zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags beiträgt.’

(Art. 43 Abs. 1 lit. b RTVG)

Besondere inhaltliche Leistungen (Art. 4 Abs. 4 RTVG) muss demnach nur erbringen, wer Gelder aus dem Ertrag der Empfangsgebühren bezieht oder wer zu Vorzugsbedingungen Zugang zu knappen Frequenzen erhält (Dumermuth 2007: 363).

Außerdem gelten auch für die Programme der konzessionierten UKW-Radios und Regionalfernsehen Qualitätsvorgaben: Diese müssen ihre Qualitätssicherungssysteme regelmäßig von externen Fachpersonen prüfen lassen (BAKOM 2009).

2.3 Normative Rahmenbedingungen

2.3.1 *Verfassungsrechtliche Grundlagen*

Begründet in der anerkannten besonderen Bedeutung von Radio und Fernsehen für die Gesellschaft und die Demokratie enthält Art. 93 Abs. 2 BV einen Leistungsauftrag an das Mediensystem: Dessen Zweck bestehe darin, die Interessen der unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen angemessen widerzuspiegeln und das soziale, demokratische und kulturelle Verständnis zu fördern (Nobel/Weber 2007: 411; Studer 2007: 145). Art. 93 Abs. 2 legt den Schwerpunkt folglich auf die Erfüllung des Leistungsauftrages und nicht auf die Schaffung wirtschaftlichen Wettbewerbs (Bundesrat 2002: 1575). Dieser Auftrag, der die Berücksichtigung föderaler Anliegen (Kantone) einschließt, ist vom elektronischen Mediensystem als Ganzem zu erfüllen (Nobel/Weber 2007: 406).

‘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.’

(Art. 93 Abs. 2 BV)

In der Bundesverfassung (BV) ist der Grundsatz verankert, dass die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmelde-technischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen Sache des Bundes ist (Art. 93 Abs. 1 BV). In diesem Sinne obliegt es dem Gesetzgeber sowie den Behörden, dafür zu sorgen, dass die von der Verfassung geforderten Programmbeiträge geleistet werden können. Dies macht die Veranstaltung von Rundfunkprogrammen freilich nicht zu einer staatlichen Aufgabe, welche vom Staat zu erbringen wäre. Einer solchen Lösung steht der Art. 93 Abs. 3 BV entgegen:

‘Die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen sowie die Autonomie in der Programmgestaltung sind gewährleistet.’

(Art. 93 Abs. 3 BV)

Die vorgegebene Aufgabe der Regulierungsbehörde besteht demnach darin, Voraussetzungen und Sicherheiten für die Funktionsfähigkeit der Rundfunkordnung

im Sinne der verfassungsmäßigen Vorgaben zu schaffen und so eine an den unterschiedlichen Interessen der Bürger ausgerichtete Medienberichterstattung zu ermöglichen (Dumermuth 2006: 232f.).

Mit Blick auf die Kontrolle medialer Leistungen legt Art. 93 Abs. 5 BV fest, dass Programmbeschwerden einer speziellen Einrichtung, der Unabhängigen Beschwerdeinstanz (UBI), vorgelegt werden können. Inhaltlich ist die Schaffung der UBI als eine verfahrens- und organisationsrechtliche Maßnahme zur Sicherstellung des medialen Leistungsauftrages und zur Gewährung von Unabhängigkeit und Autonomie der Medienorganisation zu beschreiben (Art. 93 Abs. 2; 3 BV) (Weber 2002: 29). Die UBI ist zuständig für die Behandlung von Beschwerden über den Inhalt redaktioneller Sendungen. Sie überprüft, ob die kritisierten Sendungen unter den Aspekten der Mindestanforderungen an den Programminhalt (Art. 4 RTVG) und an den Jugendschutz (Art. 5 RTVG) zulässig sind oder ob eine rechtswidrige Verweigerung des Zugangs zum Programm vorliegt (Art. 83 RTVG). Die UBI hat sich also auf eine strikte Rechtskontrolle zu beschränken. Sie darf keine Fachaufsicht ausüben und insbesondere nicht die Qualität von Sendungen beurteilen (UBI o.J.).

In Bezug auf die ethischen und qualitativen Anforderungen an das Programm-schaffen der SRG sind aus medienrechtlicher Perspektive außerdem die folgenden verfassungsrechtlich verankerten Grundrechte von besonderer Bedeutung: die Menschenwürde (Art. 7 BV), das Diskriminierungsverbot (Art. 8 Abs. 2 BV) sowie der Schutz der Privatsphäre (Art. 13 BV). Die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) sichern neben der Medienfreiheit (Art. 17 BV) die Kommunikation und die freie Meinungsbildung (Studer 2007: 143). Die Verfassung verbietet ferner die Zensur (Art. 17 Abs. 2 BV), womit die planmäßige staatliche Inhaltskontrolle von Äußerungen (Vorzensur) gemeint ist. In Anbetracht der verschiedenen verfassungsrechtlichen Zielvorgaben obliegt es den Gerichten, jeweils eine Interessenabwägung zwischen den zu verfolgenden Bestimmungen vorzunehmen.

2.3.2 Radio- und Fernsehgesetz

Unter Wahrung gewisser Informations- und Unterhaltungsnormen sind Radio und Fernsehen unabhängige Medienorganisationen und in der Gestaltung ihrer Programme grundsätzlich frei. Die Programmautonomie wird allerdings von den Programmvorgaben des Bundesgesetzes über Radio- und Fernsehen (RTVG) sowie der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) eingeschränkt. Das revidierte RTVG,

das im April 2007 in Kraft getreten ist, konkretisiert sowohl den Leistungsauftrag als auch die Art und Weise der Programmaufsicht (Meier 2009: 597).

2.3.2.1 Revision des Radio- und Fernsehgesetzes

Mit dem Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) von 1991 wurde ein Gesetz erlassen, mit dem die Vorgaben des Verfassungsartikels umgesetzt werden sollten. Das Gesetz zeichnete sich durch zwei Kernelemente aus: Neben der Sicherstellung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags durch Konzessionierungen (Art. 93 BV) zielte es auf die Festschreibung des Drei-Ebenen-Modells ab, welches eine Aufgabenteilung zwischen privatem und öffentlichem Rundfunk vorsieht. Privatrundfunk sollte vor allem auf regionaler und internationaler Ebene agieren, die SRG hingegen auf sprachregionaler Ebene (Künzler 2012: 53). Während der Laufzeit des RTVG erwies sich jedoch, dass der Leistungsauftrag gemäß Art. 93 Abs. 2 BV (Beiträge zur Informations-, Bildungs-, Kultur- und Unterhaltungsversorgung) nicht vom Radio- und Fernsehsystem 'insgesamt' erfüllt werden konnte (Studer 2007: 153). Die seit dem Erlass des RTVG im Jahr 1991 eingetretenen technologischen Entwicklungen erforderten es außerdem, dass die Folgen der Digitalisierung bedacht wurden. Die Politik war gezwungen, Anpassungen des Gesetzes vorzunehmen. Im Jahr 2002 legte der Bundesrat einen Gesetzesentwurf vor, der zwischen 2003 und 2006 in den Kommissionen und im Plenum der beiden Parlamentskammern beraten wurde.

Das revidierte Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) ist seit 1. April 2007 in Kraft. Es zielt darauf ab, die Position der SRG als Hauptträgerin des Service public zu sichern (BAKOM 2006). Indem die privaten (konzessionierten) Anbieter dank des Gebührensplittings höhere Beiträge erhalten, wird auch ihre Position gestärkt. Im Gegenzug müssen sie allerdings ebenso den im Gesetzestext festgehaltenen lokal-regionalen Service public erbringen (vgl. Kapitel 2.2.2). Ein wesentlicher Teil des revidierten Gesetzes befasst sich zudem mit der fernmeldetechnischen Verbreitung der Radio- und Fernsehprogramme und berücksichtigt namentlich die Folgen der Digitalisierung (BAKOM 2006; 2008).

2.3.2.2 Inhaltliche Mindestanforderungen für alle Programmveranstalter

Als fundamentalen Grundsatz schreibt Art. 4 Abs. 1 RTVG fest, dass alle Sendungen eines Radio- oder Fernsehprogramms die Grundrechte, wie sie in der Bundesverfassung vorgesehen sind, beachten müssen.

‘Die Sendungen haben insbesondere die Menschenwürde zu achten, dürfen weder diskriminierend sein noch zu Rassenhass beitragen noch die öffentliche Sittlichkeit gefährden noch Gewalt verherrlichen oder verharmlosen.’

(Art. 4 Abs. 1 RTVG)

Nach Auffassung der Unabhängigen Beschwerdeinstanz (UBI) liegt eine Verletzung der Achtung der Menschenwürde dann vor, wenn die

‘dargestellten Personen als Objekte blossgestellt oder erniedrigt werden.’

(UBI o.J.)

Bei der Beurteilung, ob einzelne Aussagen diskriminierend sind, kann gemäß der UBI

‘nicht von der subjektiven Befindlichkeit von einzelnen Personen oder Personengruppen ausgegangen werden. Vielmehr ist ein objektiver Prüfmasstab anzuwenden, bei welchem auch zu berücksichtigen ist, in welchem Kontext die beanstandeten Aussagen erfolgt sind.’

(UBI o.J.)

Laut der UBI ist im Rahmen von Informationssendungen von einer unzulässigen Verherrlichung oder Verharmlosung von Gewalt dann auszugehen,

‘wenn die Gewaltdarstellung reinem Selbstzweck dient und unverhältnismässig ist [...]’

(UBI o.J.)

Andere Maßstäbe gelten dagegen für fiktionale Unterhaltungssendungen:

‘Im Bereich der Fiktion ist neben der Intensität der ausgestrahlten Gewalt primär entscheidend, ob die Ausstrahlung dem Publikum eine gebührende Distanz zu den gezeigten Gewaltdarstellungen ermöglicht.’

(UBI o.J.)

Folgt man der Rechtsprechung der UBI, gewährt Art. 4 Abs. 1 RTVG auch den Schutz religiöser Anschauungen. Gemäß Art. 4 Abs. 3 RTVG dürfen die Sendungen die innere oder äußere Sicherheit des Bundes oder der Kantone, deren verfassungsmäßige Ordnung oder die Wahrnehmung völkerrechtlicher Verpflichtungen der Schweiz nicht gefährden.

Art. 4 Abs. 2 (RTVG) statuiert das Sachgerechtigkeitsgebot für redaktionelle Sendungen:

‘Redaktionelle Sendungen mit Informationsgehalt müssen Tatsachen und Ereignisse sachgerecht darstellen, so dass sich das Publikum eine eigene Meinung bilden kann. Ansichten und Kommentare müssen als solche erkennbar sein.’

(Art. 4 Abs. 2 RTVG)

Das Gebot wurde von der UBI und dem Bundesgericht dahingehend formuliert, dass das Publikum in die Lage versetzt werden müsse, sich aufgrund der vermittelten Fakten und Ansichten eine eigene Meinung zu den behandelten Themen bilden zu können. Umstrittene Aussagen müssten als solche erkennbar sein (UBI o.J.). Die Gewährleistung der freien Meinungsbildung des Publikums erfordere die Einhaltung von zentralen journalistischen Sorgfaltspflichten.

‘Bei Sendungen, die in einem thematischen Zusammenhang zu bevorstehenden Wahlen oder Abstimmungen stehen, bestehen ebenfalls erhöhte Sorgfaltspflichten. Im Vordergrund steht dabei die Gewährleistung der Chancengleichheit zwischen den Parteien bzw. zwischen den Kandidatinnen und Kandidaten.’

(UBI o.J.)

Im Gesetz wird der Begriff der Sorgfaltspflicht allerdings nur rudimentär definiert (Zulauf 2001: 28). Dies ist darauf zurückzuführen, dass das Gesetz in Bezug auf inhaltliche Vorgaben für den öffentlichen Rundfunk aus verfassungsrechtlichen Gründen generell zurückhaltend formuliert ist. Daher orientiert sich die UBI, was die journalistischen Sorgfaltspflichten betrifft, vor allem an der Rechtsprechung des Bundesgerichtes (ebd.).

Nach dem Gebot zur sachgerechten Berichterstattung haben konzessionierte Programmveranstalter auch das Vielfaltsgebot zu beachten. Demnach müssen konzessionierte Programme

‘[...] in der Gesamtheit ihrer redaktionellen Sendungen die Vielfalt der Ereignisse und Ansichten angemessen zum Ausdruck bringen [...]’

(Art. 4 Abs. 4 RTVG)

Sendungen konzessionierter Veranstalter haben der gesellschaftlich real existierenden Meinungsvielfalt zu entsprechen und dürfen nicht nur einseitige Ansichten wiedergeben. Ein Thema oder Ereignis muss von mehreren Seiten beleuchtet werden, dazu gehört auch die Berücksichtigung der Auffassungen von Minderheiten (Zölch/Zulauf 2007: 143). Das Vielfaltsgebot richtet sich im Gegensatz zum Sachgerechtigkeitsgebot nicht an eine einzelne Sendung, sondern an mehrere Sendungen, die in einem thematischen Zusammenhang stehen und maximal drei Monate auseinanderliegen (UBI o.J.). In der Praxis ist das Vielfaltsgebot daher nur bedingt justiziabel und hat primär richtungsweisenden, programmatischen Charakter (Zölch/Zulauf 2007: 143).

Art. 5 RTVG befasst sich mit dem Jugendschutz. Programmveranstalter haben durch die Wahl der Sendezeit oder sonstige Maßnahmen dafür zu sorgen, dass Minderjährige nicht mit Sendungen konfrontiert werden, welche ihre körperliche, geistig-seelische, sittliche oder soziale Entwicklung gefährden (ebd.: 142).

‘Eine Konfrontation von Minderjährigen mit jugendgefährdenden Inhalten ist von Seiten der Programmveranstalter durch die Wahl der Sendezeit bzw. durch eine akustische oder optische Kennzeichnung zu verhindern. So sind Sendungen mit primär erotischen Inhalten nach 23 Uhr auszustrahlen.’

(UBI o.J.)

In Art. 6 RTVG sind Vorgaben über die Unabhängigkeit und Autonomie der Programmveranstalter gegenüber Weisungen von staatlichen Behörden enthalten. Unterstützungspflichten in Bezug auf schweizerische und europäische Filmwerke (Art. 7 Abs. 1-2 RTVG) sowie die Verpflichtung, einen angemessenen Anteil an Sendungen in für hör- und sehbehinderte Menschen geeigneter Weise aufzubereiten (Art. 7 Abs. 3 RTVG) sind ebenfalls Vorgaben. Art. 8 RTVG sieht Bekanntmachungspflichten für schweizerische Programmveranstalter vor. Insbesondere dringliche polizeiliche Mittelungen sowie behördliche Alarmmeldungen und Verhaltensanweisungen müssen kostenlos verbreitet werden.

2.3.2.3 Programmauftrag für die SRG

Art. 24 RTVG nimmt die Postulate des verfassungsmässigen Leistungsauftrags in Art. 93 Abs. 2 BV auf und leitet daraus einen Programmauftrag für die SRG ab (Dumermuth 2006: 245). Im Vordergrund steht die Verpflichtung der SRG, die gesamte Bevölkerung inhaltlich umfassend mit gleichwertigen Radio- und Fernsehprogrammen in den drei Amtssprachen zu versorgen, das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppierungen zu fördern und die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone zu beachten. Außerdem habe die SRG die engere Verbindung zwischen den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern und der Heimat sowie die Präsenz der Schweiz und das Verständnis für deren Anliegen im Ausland zu fördern (Art. 24 Abs. 1 RTVG). Mindestens ein Radioprogramm muss in rätoromanischer Sprache ausgestrahlt werden (Art. 24 Abs. 2). Zudem legt der Bundesrat die Maßgaben fest, nach denen auf die Bedürfnisse der Menschen mit Sinnesbehinderungen eingegangen werden muss. Er bestimmt insbesondere, in welchem Ausmaß Spezialsendungen in Gebärdensprache angeboten werden müssen (Art. 24 Abs. 3 RTVG). In Art. 24 Abs. 5 des Radio- und Fernsehgesetzes ist schließlich festgelegt, dass in wichtigen, über die Sprach- und Landesgrenze hinaus interessierenden Informationssendungen in der Regel die Standardsprache zu verwenden sei. Die inhaltlichen Vorgaben für den Programmauftrag der SRG sind in Art. 24 Abs. 4 festgelegt:

‘Die SRG trägt bei zur:

- a freien Meinungsbildung des Publikums durch umfassende, vielfältige und sachgerechte Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge;
- b kulturellen Entfaltung und zur Stärkung der kulturellen Werte des Landes sowie zur Förderung der schweizerischen Kultur unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Literatur sowie des Schweizer Musik- und Filmschaffens, namentlich durch die Ausstrahlung von Schweizer Produktionen und eigenproduzierten Sendungen;
- c Bildung des Publikums, namentlich durch die regelmässige Ausstrahlung von Sendungen mit bildenden Inhalten;
- d Unterhaltung.’

(Art. 24 Abs. 4 RTVG)

Wie schon die Verfassung geht die gesetzliche Regelung von einem breiten Service-public-Verständnis aus, welches explizit die Unterhaltung einbezieht (Dumermuth 2006: 245). Demnach wird der SRG neben den gesellschaftlichen Aufgaben Informationsbereitstellung, politische und gesellschaftliche Sozialisation und Bildung des Publikums zusätzlich ein Leistungsauftrag hinsichtlich Rekreation und Regeneration der Zuschauer erteilt (Fiechtner et al. 2011: 20f.). Der Gesetzgeber ist sich bewusst, dass die Unterhaltung bei der Entwicklung kultureller Orientierung, von Weltbildern und Einstellungen, sowie der Verbreitung von Werten ebenfalls eine wesentliche Rolle spielt (Bundesrat 2000: 8).

2.3.3 SRG-Konzession

Der gesetzliche Leistungsauftrag der SRG im Radio- und Fernsehgesetz weist einen hohen Abstraktionsgrad auf und muss daher in der Konzession konkretisiert werden (Art. 25 RTVG Abs. 1-3). Art. 2 Abs. 4 und 5 der SRG-Konzession sind praktisch identisch mit dem Gesetzestext in Art. 24 Abs. 4 und 5 des Radio- und Fernsehgesetzes. Die Bestimmungen der Konzession konkretisieren die Bedeutung der SRG in der Gesellschaft im Allgemeinen und in der Radio- und Fernsehlandschaft im Besonderen. Die Konzession legt vor allem die Anzahl und die Art der Radio- und Fernsehprogramme fest (Art. 2-11 Konzession SRG), zudem den Umfang des übrigen Angebots, das zur Erfüllung des Programmauftrags notwendig ist und aus den Empfangsgebühren finanziert wird (12-14 Konzession SRG), sowie die Einzelheiten der Berücksichtigung der Schweizer Literatur und des schweizerischen Musik- und Filmschaffens. Bei Letzteren kann sie entsprechende Mindestanteile vorschreiben (Art. 15-31 Konzession SRG).

Im Zusammenhang mit dem Service public ist der Artikel 3 der SRG-Konzession von besonderer Bedeutung. Demgemäß sollen sich die SRG-Programme mittels

der qualitativen und ethischen Anforderungen vom kommerziellen Angebot unterscheiden (Meier 2009: 600). Die Konzession ist folglich Ausdruck der Auffassung, dass sich Service public durch Programmqualität auszeichne.

Programmqualität

1. Das Programmschaffen der SRG hat hohen qualitativen und ethischen Anforderungen zu genügen. Die einzelnen Programmbereiche orientieren sich am Programmauftrag und zeichnen sich durch Glaubwürdigkeit, Verantwortungsbewusstsein, Relevanz und journalistische Professionalität aus. Die SRG stellt die Unverwechselbarkeit ihrer Programme sicher und unterscheidet sich damit von kommerziell ausgerichteten Veranstaltern.
2. Die SRG strebt eine hohe Akzeptanz bei den verschiedenen Zielpublika an. Sie bemisst die Akzeptanz nicht in erster Linie in Marktanteilen.
3. Sie definiert zur Umsetzung der Vorgaben nach den Absätzen 1 und 2 inhaltliche und formale Qualitätsstandards. Sie veröffentlicht diese Standards, führt regelmässige interne Qualitätskontrollen durch und informiert die Öffentlichkeit über deren Ergebnisse.

(Art. 3 Konzession SRG)

Die Qualitätssicherung für die SRG wurde nicht erst mit dem Inkrafttreten der Konzession, die in der aktuellen Fassung vom 1. Januar 2008 bis zum 31. Dezember 2017 gilt, thematisiert. Neu ist allerdings, dass mit den Aspekten Glaubwürdigkeit, Verantwortungsbewusstsein, Relevanz und journalistische Professionalität vom Bundesrat vier Qualitätskriterien für das Programmschaffen definiert und vorgegeben werden (Jedele 2009: 11f.). Gemäß dem zuständigen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) ist das Ziel dieses Systems der öffentliche Druck und die entsprechende Diskussion, da die Qualitätsvorschriften vor allem auch eingedenk der verfassungsrechtlich garantierten Unabhängigkeit der SRG nur beschränkt justiziabel sind, so dass die Durchsetzung derselben im Rahmen der ordentlichen Rechtsaufsicht nur als ultima ratio bei offensichtlichen und schweren Verstössen denkbar wäre (UVEK 2007: 3).

Das in Art. 3 Abs. 2 der SRG-Konzession formulierte Anliegen bringt positiv zum Ausdruck, dass es vor allem innerhalb der anvisierten Zielpublika eine möglichst hohe Akzeptanz anzustreben gilt. Die Publikumsakzeptanz bemisst sich somit nicht an absoluten Marktanteilen, sondern an dem auf das Zielpublikum bezogenen relativen Marktanteil. Das Kriterium der Publikumsakzeptanz darf daher nicht in quantitativer Hinsicht verabsolutiert werden. Entscheidend ist eine optimale Nutzung durch das anvisierte Publikum, dessen Grösse von der Art des Programms bzw. der Sendung abhängt. Auch Programmleistungen für Minderheiten (z. B. Kulturprogramme) dürfen als erfolgreich gelten, wenn sie bei einem grösseren Teil ihres Zielpublikums ankommen (Hunziker/Meier 1997: 13).

Die Kontrolle der Programmqualität hat gemäß der SRG-Konzession auf zwei Wegen zu erfolgen: Einerseits wird die SRG verpflichtet, auf der Basis der vier Qualitätskriterien eigene inhaltliche und formale Standards zu schaffen. Sie soll diese veröffentlichen, die Einhaltung regelmäßig selbst überprüfen oder Dritte mit der Überprüfung beauftragen und über das Ergebnis Bericht erstatten (Art. 3 Abs. 3; vgl. auch Art. 21 Abs. 1 Konzession SRG). Damit wird der Auffassung Rechnung getragen, dass ein wichtiger Baustein der Qualitätssicherung darin besteht, dass die Verantwortlichen von Medienorganisationen selbst die Qualitätsdebatte führen und offenlegen, wie sie Qualität definieren und organisational steuern (Wyss 2009: 15). Diesen Vorgaben entsprechend wurden die Minimalstandards für die Programmqualität von der SRG zwischen 2008 und 2009 erarbeitet. Es wurde Wert darauf gelegt, dass die Standards zwar für die ganze SRG einheitlich sind, aber trotzdem genügend Spielraum lassen, um regionale und medienspezifische Bedürfnisse zu beachten (SRG 2010: 74f.). Namentlich handelt es sich um die Festlegung von inhaltlichen und formalen Qualitätszielen (Leitbild, publizistische Leitlinien, Redaktionshandbücher) sowie um Prozesse zur Umsetzung und Überprüfung der Ziele (Briefings, Sendungs- oder Beitragsabnahmen, Feedbacks) und um ausreichende personelle Ressourcen (Ramsauer 2008: 9). Gemäß den konzessionsrechtlichen Vorgaben müssen die Ergebnisse interner Qualitätskontrollen publiziert werden. Die SRG erfüllte diese Auflage im Jahr 2010 erstmals mit einem Geschäftsbericht, in dem die jeweiligen Unternehmenseinheiten zur Umsetzung der Qualitätsvorgaben Stellung nehmen (SRG 2010: 62-73).

Diese Innensicht muss durch eine Außensicht ergänzt werden. Zur Überprüfung der Einhaltung der erwähnten Qualitätsvorschriften gab die Aufsichtsbehörde daher eine externe, wissenschaftliche Programmebeobachtung in Auftrag (Ramsauer 2008: 6). Dies erlaubt eine Gegenüberstellung der SRG-Selbstkontrolle mit den unabhängigen wissenschaftlichen Beobachtungen (UVEK 2007: 3). Diese Aufgabe wird zum einen vom Medien- und Kommunikationswissenschaftlichen Departement der Universität Freiburg wahrgenommen, welche seit 2008 im Auftrag des BAKOM eine kontinuierliche Fernsehprogrammforschung durchführt. Für die kontinuierliche Radioprogrammforschung ist gegenwärtig (Stand 2013) René Grossenbacher (Publicom) verantwortlich (Ramsauer 2008: 7).

Auch bei der vorliegenden Forschungsarbeit handelt es sich um eine unabhängige wissenschaftliche Außensicht auf die Umsetzung der konzessionsrechtlichen Qualitätsvorgaben in den SRG-Programmen. Die vertiefte Analyse knüpft an die kontinuierliche Fernsehprogrammforschung des Medien- und Kommunikationswissenschaftlichen Departements der Universität Freiburg/Schweiz an.

2.4 Die Programme der SRG als Service public

Der Begriff 'Service public' verweist auf gemeinwohlorientierte Leistungen, welche zunächst Bereiche wie Bildung, öffentlichen Verkehr, Postwesen oder Telekommunikation betreffen, doch werden damit auch die Medien in Verbindung gebracht (Grossenbacher et al. 2007: 15). Die Bezeichnung 'Grundversorgung' wäre im Zusammenhang mit dem Service public allerdings irreführend, da sie suggeriert, dass sich der Programmauftrag auf eine Minimalversorgung in ausgewählten Programmbereichen beschränkt (Dumermuth 2006: 246). Der Anspruch an den Service public im Medienbereich geht jedoch unbestrittenermaßen über eine Grundversorgung hinaus. Gesamthaft betrachtet soll er zu einer Kommunikationskultur beitragen, welche dem anspruchsvollen Konzept einer pluralen und dynamischen, zugleich mit der Verständigung auf Grundwerte und prozedurale Normen integrierten Gesellschaft überhaupt erst den Boden bereitet (Nobel/Weber 2007: 427f.).

Eine präzise Definition des Service public wird vom Gesetzgeber indessen nicht niedergelegt. Dies stünde im Widerspruch zur Prämisse der Unabhängigkeit der SRG vom politisch-administrativen System. Auch von der Medien- und Kommunikationswissenschaft wird keine allgemein akzeptierte Definition resp. Merkmalsbeschreibung, was Service public eigentlich ist, geliefert (Blum 2002: 46; Grossenbacher et al. 2007: 17; Trebbe et al. 2008: 8). Je nach Autor werden verschiedene Eigenschaften hervorgehoben, um den Service public im Medienbereich zu beschreiben (Fiechtner et al. 2011: 23). Price und Raboy (2001: 5f.) nennen die Merkmale Vielfalt und Unabhängigkeit von Staat und Wirtschaftsunternehmen sowie Universalität, wobei sie unter Letzterer vor allem die Möglichkeit des technischen Zugangs für jede(n) sowie die Aufarbeitung der Sendungen in einer für alle verständlichen Art fassen (ebd.). Mäusli (2012: 386) hingegen betrachtet die flächendeckende Programmversorgung des Landes, journalistische Unabhängigkeit von Staat und Wirtschaft sowie den Informations- und Bildungsauftrag als charakteristische Grundprinzipien des Service public. Thomaß (2006: 55) betont erstens die Privilegien, die öffentliche Sender in gewissem Maß vor den Kräften des Marktes schützen, zweitens Kontrollstrukturen, die den gesellschaftlichen Einfluss sichern sollen, und drittens die den öffentlichen Medienanbietern auferlegten Verpflichtungen, die u. a. die Bindung des Senders an nationale Kultur und Identität beinhalten (ebd.). Im Kern gleichen sich die Sichtweisen; die charakteristischen Merkmale werden lediglich anders akzentuiert. Als gemeinsamer Nenner kann festgehalten werden, dass der Service public ein Dienst für die

Öffentlichkeit ist, wobei ‘public’ im Sinne von ‘gesellschaftlich’ verstanden wird (Jarren/Donges 2005: 179).

Die Schweizerische Rundfunkordnung war lange Zeit fast ausschließlich vom Service-public-Gedanken geprägt, der sich erklärtermaßen am britischen Modell des ‘public service’ orientierte (Dumermuth 2007: 352). Im Zuge der zunehmend ausdifferenzierten und konkurrenzintensiven Fernsehlandschaft rückte die Frage, was den Service public im Medienbereich ausmache, in den 1980er-Jahren auch in der Schweiz stärker in den Fokus. Im Zusammenhang mit der Implementierung des dualen Rundfunksystems in den 1980er-Jahren musste der Service public neu definiert werden, da sein Grundkonzept, welches im Zusammenhang mit der Monopolstellung des öffentlichen Rundfunks seine Berechtigung hatte, mit der Einführung des privaten Rundfunks obsolet geworden war (Søndergaard 1999: 22). Die Metamorphose traditioneller Service-public-Entwürfe ist jedoch nicht als Konsequenz des mit der Dualisierung einsetzenden Wettbewerbs oder den Forderungen nach mehr Effizienz zu verstehen. Vielmehr sind die zunehmende Medienvielfalt und das immer größer werdende Medienangebot als Ursachen zu sehen (ebd.).

2.4.1 Die medienpolitische Debatte um den Service public

In der medienpolitischen Diskussion spielt der Begriff des Service public eine zentrale Rolle (Grossenbacher et al. 2007: 16-20). Mit dem Begriff konnotiert werden im Allgemeinen Informations- und Integrationsleistungen, die von den Medien erbracht werden. Die Idee des Service public geht in diesem Zusammenhang mit der Auffassung einher, dass sich die adäquate Erfüllung dieser Leistungen nicht ohne intentionale Einflussnahme der Regulierungsbehörde, d. h. nicht ohne Steuerung, einstellt. Die Notwendigkeit einer Steuerung ergibt sich aus der Annahme, dass aufgrund struktureller Marktdefizite die ‘unsichtbare Hand’ den Rundfunk nicht immer in die gesellschaftlich erwünschte Richtung lenkt (Schulz 2003: 314). Gegenstand der medienpolitischen Debatte ist folglich zum einen die Frage, welche Programmeleistung als ‘gesellschaftlich erwünscht’ gilt, und zum anderen, welche Anbieter den Service public im Medienbereich erbringen sollen.

Im Vorfeld der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes im Jahr 2006 zeichnete sich die Debatte um den Service public durch eine Vielfalt an medienpolitischen Positionen aus (Wolf 2008: 1ff.). Gemäß der *veranstaltungsorientierten Position* sollte der Leistungsauftrag nach Art. 93 Abs. 2 BV von der SRG als zentralem Service-public-Anbieter sichergestellt werden (Blum 2002: 47f.). Das bedeutet, dass privaten Anbietern keinerlei Leistungsaufträge und keine Gebühren zugestan-

den werden. Service public wäre damit das exklusive Merkmal öffentlicher Veranstalter und verweist mithin auf einen Leistungsauftrag, dessen Erfüllung effektiv kontrollier- und einklagbar wäre (Hunziker/Meier 1997: 8). Die *inhaltsorientierte Position* dagegen definiert den öffentlichen Rundfunk anhand seiner Programmleistungen, ohne zunächst Angaben darüber zu machen, in welcher Form entsprechende Rundfunkanbieter institutionalisiert werden sollten. Service public kann sich in dieser Variante also auch als normative Anforderung an alle – öffentliche wie private – Rundfunkanbieter richten. Damit würden alle in der Schweiz vom Service-public-Anspruch betroffenen agierenden lokalen und regionalen privaten Radio- und Fernsehveranstalter auf Basis eines Leistungsauftrages mit Gebührenmitteln bedacht (Jarren/Donges 2005: 180). Diese Position wurde in der Debatte von mehreren Verantwortlichen für kommerzielle Radio- und Fernsehprogramme vertreten, die argumentierten, dass sie in ihren Programmen ebenfalls solche Leistungen erbringen und diese daher gleichermaßen mit Gebührengeldern abgegolten werden müssten (Blum 2002: 48). Die Forderung ist allerdings nicht unproblematisch, denn präzisen Programmvorgaben steht das Prinzip der Staatsferne entgegen. Das Kernproblem des inhaltlichen Zugangs ergibt sich schon allein aus der Frage, wer in einer wertpluralen Gesellschaft jene Inhalte des Service public festlegt, die einen Anbieter zum Gebührenbezug berechtigen (Donges 2003: 58).

Der Bundesrat ging im Vorfeld der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes von der Vorstellung aus, dass der Service-public-Auftrag von der SRG erfüllt werden solle. Der ursprüngliche Revisionsvorschlag sah deshalb noch kein Gebührensplitting vor, sondern lediglich einen Abbau von Verpflichtungen und Vorschriften für die kommerziellen Anbieter (Grossenbacher et al. 2007: 17). In der vorbereitenden Phase des Gesetzgebungsprozesses, im Zuge des Vernehmlassungsverfahrens, stieß dieser Vorschlag jedoch auf Kritik, sodass das Parlament dem Bundesrat nicht vollumfänglich folgte und gewisse Durchbrechungen des 'reinen' Systems vorsah, etwa den 'Mischtypus' des privaten Rundfunkveranstalters mit beschränktem Leistungsauftrag. Mit der Zuweisung eines Anteils der Gebührenerträge an die privaten Radio- und Fernsehveranstalter unter der Bedingung, dass diese gewisse Leistungen erbringen, stärkte der Staat den Service public insgesamt (Ruppen Coutaz 2012: 122ff.). Grundsätzlich ist die SRG weiterhin die Hauptträgerin des Service public.

2.4.2 Der Funktionsauftrag des Service public

Weil allgemein davon ausgegangen wird, dass der Markt mit seinen Mechanismen den Anliegen des Service public nicht ausreichend gerecht wird, stellt sich die Frage der Art hoheitlicher Interventionen, um den Service public zu gewährleisten (Weber 2007: 71). Der Service-public-Auftrag, der funktional konzipiert ist, grenzt die SRG von kommerziellen Angeboten ab und unterstreicht ihre staatspolitische und föderale Bedeutung (UVEK 2007: 1). Ausgangspunkt ist die Bundesverfassung, die in Art. 93 Abs. 2 BV die Programmleistungen freie Meinungsbildung, Bildung, kulturelle Entfaltung sowie Unterhaltung als Leitbilder des Service public formuliert.

Dem Rundfunk kommt zunächst für die politische Meinungsbildung eine wichtige Funktion zu. Radio und Fernsehen sollen nicht nur passiv politische Inhalte transportieren, sondern aktiv zur Strukturierung demokratischer Prozesse beitragen und die Art und Weise politischer Kommunikation mitformen (Bundesrat 2000: 8). Neben der Meinungsbildung als zentralem Aspekt haben die Medien eine Funktion mit Bezug auf Beratung und Dienstleistungen, auf Vermittlung von Kulturprogrammen, auf Transponierung von Bildungsinhalten, auf Unterhaltung und auf internationale Präsenz (Weber 2007: 76). Dahinter steht die Annahme, dass die populären Publikumsmedien für viele Menschen die wichtigste Quelle für Information und Wissen sind und mit ihrem Gesamtangebot die individuellen und kollektiven Einstellungen und Werthaltungen prägen. Für die SRG als Service-public-Medienunternehmen heißt dies, dass ihre soziale Verantwortung die gesamte Programmleistung umfasst (Hunziker/Meier 1997: 12). Als programmatischer Leitsatz wird der von den Medien zu leistende Beitrag zur kulturellen Entfaltung bereits in Art. 93 Abs. 2 Satz 1 BV erwähnt; materiell geht es ganz allgemein um die Vermittlung kultureller Inhalte, im Besonderen aber auch um die Förderung des schweizerischen Kulturschaffens (Weber 2007: 73). Dazu gehören beispielsweise Medienbeiträge für kulturelle Minderheiten, die nur von wenigen rezipiert werden, aber der Vielfalt und Integration dienen (Blum 1998: 5). Die Medien müssen demnach dazu beitragen, dass sich kulturelle Ausdrucksformen in ihrer Diversität entwickeln können und ihr Publikum erreichen, auch wenn dieses Publikum in der Minderheit ist (Gessler 2009: 29). Mindestens ebenso wichtig für die gesellschaftliche Entwicklung ist der Einfluss von Radio und Fernsehen als Unterhaltungsmedium. Die Unterhaltung ist aber zugleich eine Bewährungsprobe für die programmlichen Qualitätsansprüche der Service-public-Medien. In dieser auf dem Markt hart umkämpften Sparte ist es besonders wichtig, dass inhaltliche

Standards gesetzt werden, an denen sich auch die privaten Anbieter zu orientieren haben (Hunziker/Meier 1997: 12).

Die SRG hat als Hauptträgerin des Service public jedoch nicht nur die Funktion der Informationsvermittlung, sondern erfüllt zusätzlich die Aufgabe der Integrationsförderung zwischen den Landesteilen (Jarren et al. 2002: 285). Um die Ausdifferenzierung von Gruppeninteressen und subkulturellen Orientierungen mit individuellen Wissensbeständen und Werthaltungen zu überwinden, liegt es in ihrem Funktionsauftrag, eine Dialogkultur zu entwickeln. Sie soll Medienangebote bereitstellen, welche grundsätzlich integrativ wirken (Weber 2007: 75). Indem der öffentliche Rundfunk mit einer regelmäßigen Berichterstattung über die diversen Sprachregionen das gegenseitige Verständnis fördert, nimmt er in der viersprachigen Schweiz eine Klammerfunktion wahr (Beck/Schwotzer 2006: 25). Typisch zeigt sich dies beim Aspekt der sprachregionalen Versorgung. Nicht nur geht es um das Angebot von Sendungen in einer bestimmten Sprache an die Empfänger in einer sprachlich spezifisch geprägten Region. Vielmehr bedeutet die Integration der Sprachräume auch, dass Personen, die sich in einer anderen Region aufhalten, dort ebenso eine Empfangsmöglichkeit haben müssen (Weber 2007: 74).

Abschließend sei auf die Bedeutung der Qualitätsvorgaben für Service-public-Anbieter hingewiesen. Mit Blick auf die SRG-Konzession hat sich der Service public durch eine besondere Qualitätsorientierung auszuzeichnen (ebd.). Mit der Leitbildfunktion geht das Ziel einher, dass sich die Programmgestaltung des öffentlichen Rundfunks auf einem hohen Qualitätsniveau einpendelt. Insbesondere im Nachrichtenbereich und in der politischen Berichterstattung soll die Qualität der Service-public-Leistungen einen Identifizierungscharakter erhalten (Weber 2003: 196f.).

2.5 Folgerungen aus den normativen Qualitätsvorgaben

Die verfassungsmäßigen Bestimmungen des Schweizerischen Fernsehmarktes befinden sich in einem Spannungsfeld. Die in der Bundesverfassung festgehaltenen Grundsätze der Medienfreiheit (Art. 17 BV), der Informationsfreiheit (Art. 16 BV) sowie die in Art. 93 Abs. 3 BV verankerte Autonomie der Rundfunkveranstalter werden durch den ebenfalls auf Verfassungsebene niedergelegten Leistungsauftrag an die Rundfunkveranstalter (Art. 93 Abs. 2 BV) eingeschränkt. Die Notwendigkeit einer Steuerung ergibt sich aus der Annahme, dass die verfassungsmäßig geforderten Leistungen in einem System, das einzig nach marktwirtschaftlichen Regeln funktioniert, nicht von der 'unsichtbaren Hand' erbracht werden (Dumermuth

2008: 1; Schulz 2003: 314). Keine Antwort gibt die Bundesverfassung dagegen auf die Frage, welches Regulierungsmodell der Gesetzgeber zur Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Anliegen zu wählen habe. Weder von der Verfassung noch vom Gesetzgeber wird eine präzise Definition des Service public geliefert, denn dies stünde im Widerspruch zu der Unabhängigkeit der Programmveranstalter.

Die Frage, wer den Service public zu erbringen hat, ist eng an jene nach der Ausgestaltung des dualen Systems gekoppelt. Gemäß der Idee, die dem dualen Systems zugrunde liegt, treten der öffentliche und der private Rundfunk in einen publizistischen Wettbewerb und in der Folge wird die Vielfalt der Programmangebote erhöht. Idealtypisch gesehen wird der öffentliche Rundfunk ausschließlich durch Gebühren finanziert, während sich die privaten Anbieter aus Werbeeinnahmen finanzieren sollen. Diese Form findet sich annäherungsweise in Großbritannien, wo die fast komplett gebührenfinanzierte BBC als Inbegriff eines Service public im Medienbereich gilt. In der Schweiz herrscht dagegen die Auffassung, dass ein im Zentrum angesiedelter öffentlicher Rundfunk vor allem in den peripheren Gebieten keinen angemessenen Service public erbringen könne, da in der föderalistisch aufgebauten Schweiz mit ihren kleinräumigen Strukturen ein wesentlicher Teil der demokratischen Willensbildung auf Kantons- und Gemeindeebene stattfinde (Dumermuth 2006: 257; Nobel/Weber 2007: 417). Ein in den Zentren angesiedelter Service public würde den verschiedenen Hör- und Sehbedürfnissen der Rezipienten nicht gerecht. Aus diesem Grund wird die Erbringung des Service public mittels Gebührensplitting auch privaten Anbietern übertragen, die ein den Bedürfnissen der Bewohner der peripheren Gebiete entsprechendes Programmangebot bieten sollen. Dennoch kann – ungeachtet des nicht ganz konsequent umgesetzten dualen Modells – festgehalten werden, dass die Erbringung des Service public grundsätzlich im Pflichtenheft der SRG steht (Weber 2007: 72).

Welches sind nun die Service-public-Qualitäten, die den Charakter des öffentlichen Programmschaffens ausmachen? Die mit den politischen Funktionen (Meinungsbildung, Bereitstellung von gesellschaftlich relevanten Informationen) von Rundfunkprogrammen verbundenen Anforderungen wie Vielfalt, Sachgerechtigkeit und damit einhergehend die journalistischen Sorgfaltspflichten werden ergänzt von sozialen Funktionen wie Integration, Identitätsstiftung, die Berücksichtigung von Minderheiten im Programm und Produktionen, die zur Bildung und kulturellen Entfaltung beitragen. Dies wiederum bringt Ansprüche an die Programminhalte mit sich. Als wesentliches Qualitätskriterium ist die Unabhängigkeit von Interessen politischer und ökonomischer Akteure zu unterstreichen. Neben Information, Kultur und Sport ist auch die Unterhaltung ein wichtiger Bestandteil des Service-public-Leistungsauftrages. Sie muss ebenfalls der Angebotsvielfalt, wie sie im Radio- und Fernsehgesetz niedergelegt ist, gerecht werden. Die Unterhal-

tung wird allzu oft leichtfertig aus der Service-public-Diskussion ausgeklammert. Dabei können die unterhaltenden Sendungen – sofern sie grundlegende Werte wie Respekt gegenüber dem Publikum, regionale Nähe und Verankerung sowie die Vermittlung des Schweizerischen Kulturschaffens beachten – die Meinungsbildung unter Umständen sogar nachhaltiger anregen oder beeinflussen als ausschließlich sachbezogene Informationen.

Die Ausführungen in diesem Kapitel zielen auf die Beantwortung der Frage ab, welche Implikationen sich aus den normativen Rahmenbedingungen für die Qualitätsanforderungen des Schweizer Fernsehens ergeben. Die Erläuterungen verdeutlichen, dass Medienqualität und Service public untrennbar ineinander verwoben sind, auch wenn sie nicht auf einem gemeinsamen Nenner beruhen. Qualität ist eine den Medien inhärente Eigenschaft, die auf bestimmten, aus einem Wertsystem abgeleiteten Normen beruht. Service public im Medienbereich kann dagegen als ein der Bevölkerung dienender Funktionsauftrag verstanden werden, der über die Gewährleistung einer Grundversorgung hinausgeht, indem die Medien Wissen, Bildung, Kultur und Unterhaltung vermitteln und die Integration sowie den Austausch zwischen den gesellschaftlichen Gruppen fördern.

Fernsehen als Service public

Eine Analyse der Qualität der SRG-Fernsehprogramme

Lischer, S.

2014, XX, 276 S. 13 Abb., Softcover

ISBN: 978-3-658-05035-1