

Der Service public steht auf der medienpolitischen Agenda. Eine tiefere Reform ist allerdings schwierig, solange die Bestimmungen in der Bundesverfassung nicht berücksichtigt werden.

Urs Saxer

Der Service public entwickelt sich zu einem zentralen Thema, dessen öffentliche Diskussion die Medienpolitik mittelfristig wohl nachhaltig prägen wird. Er beschäftigt die Eidgenössische Medienkommission, welche unter anderem Hearings mit interessierten Kreisen durchführt, ist Gegenstand parlamentarischer Vorstösse und von Roger de Weck, dem SRG-Generaldirektor, vielfach angerufene Legitimationsbasis der SRG. Kürzlich ist ferner der Bericht des Bundesrats zur Medienförderung erschienen, in welchem dem Service public ebenfalls eine wichtige Rolle bei der Festlegung der politischen Leitplanken zugeordnet wird.

«Service public» bezeichnet traditionellerweise eine Grundversorgung in gesellschaftlich wichtigen Bereichen zu allgemein erschwinglichen Bedingungen. Dazu gehören etwa der öffentliche Verkehr, die Energieversorgung oder das Postwesen. In Zusammenhang mit den Medien findet der Begriff in der Öffentlichkeit oft, gern und auch zustimmend Verwendung. In der Substanz divergieren die Konzepte aber stark. Ein wesentlicher Teil der nationalen politischen Elite favorisiert nach wie vor das geltende Modell einer umfassenden Versorgung aller Bevölkerungskreise durch die SRG mit einem Medienangebot in der ganzen denkbaren Breite, unter Einschluss einer starken Unterhaltungskomponente.

Diese Konzeption wird indes zunehmend kritisiert. So hat Avenir Suisse die Idee einer SRG als rein gebührenfinanzierter Public-Content-Provider lanciert, welcher multimediale Inhalte den privaten Medienunternehmen und Plattformen vollständig und gratis zur Verfügung stellt, ohne sich selber noch ans Publikum zu richten. Andere wollen die SRG redimensionieren und auf die Verbreitung von Informations-, Bildungs- und Kulturangeboten unter Ausschluss der Unterhaltung beschränken.

Privater Service public

Auch bezüglich der Trägerschaft gibt es zunehmende Kritik. Bis jetzt ist zwar Hauptträger die SRG, weil in Verfassung und Gesetz von einem Service public von Radio und Fernsehen die Rede ist. Private Medienunternehmungen weisen indes mit einem gewissen Recht darauf hin, dass ihre publizistischen Angebote ebenfalls zur medialen Grundversorgung der Bevölkerung beitragen. Dies trifft insbesondere für den regionalen und lokalen Bereich zu, wo das geltende Recht eine massgebende Präsenz der SRG nicht zulässt.

Die Konvergenz führt sodann dazu, dass sich der Service public vom Rundfunk löst und nicht mehr spezifisch auf eine Mediengattung ausgerichtet ist. So verfolgen die Nutzer Grossereignisse und wichtige Veranstaltungen wie Weltmeisterschaften oder bedeutende Wahlen und Abstimmungen dank einer multimedialen Abdeckung zunehmend abwechselnd über Fernsehen, Radio, auf News-Portalen mit Live-Tickern, in Zeitungen und vor allem über das Smartphone. Diese Ereignisse werden auf den Portalen und auf Twitter oder Facebook kommentiert, das Bildmaterial ist greifbar auf Youtube oder Portalen. Es kommen entsprechend neue Akteure als Träger einer medialen Grundversorgung infrage.

Es ist auffällig, dass sich zwar der medienpolitische Service-public-Diskurs zunehmend zu einer öffentlichen Grundsatzdiskussion entwickelt, aber die Verfassung in dieser Debatte kaum eine Rolle spielt. Sie wird weitgehend ausgeblendet. Es ist zuweilen erstaunlich, wie völlig ungeachtet der konkreten Kompetenzlage argumentiert wird, obschon der Begriff des Service public in Artikel 93 Absatz 2 unserer Verfassung vorgegeben ist. Nach dieser Bestimmung tragen Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei, berücksichtigen hierbei die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone, stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.

Im Radio- und Fernsehgesetz ist dies für die SRG praktisch wörtlich so übernommen worden. Der Service public im Bereich der Medien ist also definiert. Gemäss der Verfassung handelt es sich um ein rundfunkspezifisches Konzept, das im Unterschied zu Zeitungen, Zeitschriften und dem Internet, welche grundsätzlich frei sind, eine staatliche Steuerung mit Blick auf verfassungsrechtlich definierte Ziele zulässt.

Warum also die Service-public-Debatte? Die Verfassungsbestimmung gelangte 1982 in die Verfassung, also in einer Zeit ohne Internet, Multimedialität, Konvergenz, Globalisierung und Google. Die damaligen Vorstellungen gingen von einer umfassenden verfassungsrechtlichen Verpflichtung von Radio und Fernsehen auf bestimmte, im Allgemeininteresse liegende Inhalte aus, eben von einem Service public von Radio und Fernsehen.

Weil unter marktmässigen Bedingungen diese Inhalte nicht hinreichend erbracht wurden, musste ein öffentlich finanzierter Rundfunk auf bestimmte Inhalte und Werte verpflichtet werden. Dies war auch demokratiepolitisch von zentraler Bedeutung, denn weil die SRG damals der einzig relevante Rundfunkanbieter war, bestand die Vorstellung, dass Radio und Fernsehen viel stärker auf die politische Meinungsbildung Einfluss nehmen könnten als die Vielzahl von Zeitungen und Zeitschriften. Daher musste der Rundfunk

umfassend gesteuert werden, und es bestand ein politischer Konsens, dass dies auch möglich sei.

Überholte Prämissen

Diese Prämissen sind weitgehend überholt. Die digitale Revolution hat zusammen mit der Öffnung der Medienmärkte, der Ökonomisierung der Medien und der Globalisierung eine völlig neue Situation geschaffen. Als Teil dieses revolutionären Veränderungsprozesses erfährt auch die Mediennutzung grundlegende Veränderungen. Die Medienkonsumgewohnheiten der «digital natives» unterscheiden sich massiv von den Gewohnheiten der älteren Generation. Die Aufmerksamkeit vor allem jüngerer Rezipienten verlagert sich in soziale Netzwerke wie Google, Twitter, Youtube und Facebook. Diese neuen Akteure konkurrenzieren traditionelle Medienunternehmungen stark. Folge davon sind erodierende Geschäftsmodelle mit Umsatzeinbussen und schwindenden Erträgen. Der Zeitungsleser und das Paar, das die Abende regelmässig vor dem Fernseher verbringt – sie gehören zunehmend zu einer Welt von gestern, auch wenn sie nicht gänzlich aussterben werden. Multimediale Portale werden an Bedeutung gewinnen.

Damit verlieren die gesetzlichen Regelungen von Radio und Fernsehen an Effektivität. Zugleich ist der Nutzen einer gesetzgeberischen Steuerung abnehmend, und diese erreicht ihre Ziele immer weniger, weil sich ein wesentlicher Teil des Medienkonsums ausserhalb von Radio und Fernsehen abspielt. Damit wird der traditionelle Service public, den die Verfassung ja nur auf Radio und Fernsehen bezieht, zunehmend zum Auslaufmodell.

Die SRG im Internet

Die SRG folgt den neuen Nutzertrends und hat ihren Online-Auftritt massiv zu einem beliebten Portal ausgebaut. Gesetzlich auf den Service public bei Radio und Fernsehen verpflichtet, versteht sie diesen Ausbau ebenfalls als notwendigen Teil des Service public. Die geltende Verfassung deckt indessen nur den Service public von Radio und Fernsehen ab. Ein eigenständiger Online-Auftritt der SRG als Service public hat keine Basis in der geltenden Verfassung, sondern stellt praktisch einen Übergriff einer mit gesetzlichen Sonderrechten ausgestatteten, gebührenfinanzierten sowie marktbeherrschenden Unternehmung in die Geschäftsfelder der Privaten dar. Es bedürfte einer Verfassungsrevision, um der SRG einen umfassenden Online-Auftritt zu gestatten.

Auch dieses Beispiel zeigt: Die geltende Verfassungsbestimmung erweist sich zunehmend als Prokrustesbett für eine zukunftsgerichtete Gestaltung der Medienordnung und damit auch des Service public. Weil sich der

Verfassungsartikel nur auf Radio und Fernsehen bezieht, ist er keine Grundlage für eine allgemeine Medienpolitik.

Regelungen des Internets, der Konvergenz, der Multimedialität, eines die Mediengattungen übergreifenden Service public und weitere, wichtige medienpolitische Fragen werden zwar eifrig erörtert, können aber derzeit eigentlich kein Thema sein, weil der Bund über die entsprechenden Kompetenzen nicht umfassend verfügt, sondern höchstens in Teilbereichen beziehungsweise in Teilaspekten.

Damit ist es nicht möglich, den zentralen Herausforderungen medienpolitisch und legislatorisch zu begegnen. Zugleich gehen Bemühungen zur Regelung der Medienordnung, einschliesslich des Service public, an diesen zentralen Herausforderungen vorbei. Man kommt daher nicht darum herum, die Service-public-Diskussion auch als Verfassungsdiskussion zu führen, will man nicht den vergeblichen Versuch unternehmen, auf der Basis anachronistischer Verfassungsnormen die Probleme von morgen zu lösen.

Ziel der Neubestimmung

Es bedarf also einer Verfassungsrevision, um den medienpolitischen Herausforderungen angemessen zu begegnen. Damit stellt sich die Frage, wie eine neue Verfassungsbestimmung ausgestaltet sein soll. Sie muss wohl in erster Linie die von Technologien und Mediengattungen unabhängige Grundlage einer allgemeinen medienpolitischen Bundeskompetenz sein. Die Ausübung dieser Kompetenz hat sich an den Verfassungsgarantien der Meinungs-, Medien-, Informations- und Wirtschaftsfreiheit zu orientieren, um weiterhin die Freiheit und Staatsunabhängigkeit der Medien sicherzustellen.

Ferner ist die Kompetenz des Gesetzgebers zur Festlegung einer Grundversorgung vorzusehen, die mit öffentlichen Mitteln finanziert wird und Gegenstand von Leistungsaufträgen ist, welche von einer unabhängigen Behörde vergeben werden. Damit hat der Service public als Grundversorgungsauftrag im Bereich der Medien, nicht nur von Radio und Fernsehen, eine Verfassungsgrundlage, wobei die nähere Ausgestaltung dem Gesetzgeber obliegt. In diesem Rahmen ist es nicht ausgeschlossen, dass eine Unternehmung wie die SRG weiterhin einen wesentlichen Teil des Service public leistet.

Der Bedarf an einer zeitgemässen Medienverfassung ist evident. Diese muss den medienübergreifenden Service-public-Auftrag anerkennen, ohne ihn in ein zu enges Korsett zu zwängen oder durch eine zu allgemeine Generalklausel mit wenig normativer Kraft in die Beliebigkeit zu entlassen. Wichtig ist, dass als Teil einer neuen, flexiblen Medienverfassung ein zweckmässiger, entwicklungsoffener Rahmen für Regulierungen geschaffen wird.

Urs Saxer ist Rechtsanwalt und Titularprofessor für Völkerrecht, Staatsrecht, Verwaltungsrecht und Medienrecht an der Universität Zürich.