

Die Not mit den Begriffen

In Deutschland ist es einfach: Es gibt die «öffentlich-rechtlichen», und es gibt die «privaten» Fernsehsender. Viele übernehmen dieses Begriffspaar auch für die Schweiz. Das Problem ist nur, dass die SRG SSR idée suisse, zu der SF DRS gehört, nicht auf öffentlichem, sondern auf Privatrecht gründet. Vollends fragwürdig ist der Begriff «Staatsfernsehen», denn die publizistische und organisatorische Unabhängigkeit ist gesetzlich garantiert.

Wie also die Rechtsform von SF DRS auf eine griffige Formel bringen? «Leistungsbeauftragt»? «Teilgebührenfinanziert»? Das sind sperrige, aber immerhin zutreffende Begriffe, denn der Leistungsauftrag des Staats an den privaten Verein SRG SSR wird zum (grösseren) Teil durch Gebühren abgegolten, die gerade deshalb erhoben werden, um einen unabhängigen Service public zu garantieren.

Professor Dr. René Rbinow, alt Ständerat, ist Ordinarius für öffentliches Recht an der Universität Basel und Präsident des Schweizerischen Roten Kreuzes. Urs Thönen, lic. iur., war 1999 bis 2002 sein Assistent; er hat an Publikationen zum Verfassungsrecht mitgearbeitet. Ihre Studie zu den Begriffen ist ein juristischer Beitrag zu einer typisch schweizerischen, nämlich komplexen und äusserst liberalen Rundfunklösung.

SCHWEIZER FERNSEHEN DRS, EIN STAATSFERNSEHEN?

VON RENÉ RHINOW UND URS THÖNEN

I.

Was hat SF DRS mit dem Staat zu tun? Im Grunde genommen könnte man diese Frage rasch und einfach beantworten. Als «Schweizer Fernsehen der deutschen und rätoromanischen Schweiz» trägt es die Bezeichnung des Staats gleich zweimal im Namen. Ansonsten ist SF DRS wie auch die Télévision de la Suisse romande, die Televisione della Svizzera italiana und die Televisiun Rumantscha Teil der «Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft» SRG SSR idée suisse. Diese ist nach den Regeln des Privatrechts als Verein organisiert.

Als Programmveranstalter können die SRG-SSR-Sender verschiedene Garantien beanspruchen, welche die Trennung der Medien vom Staat zum Ziel haben, um das Publikum vor Manipulationen durch die politischen Machttäger zu schützen. Diese Gewährleistungen haben den Rang von Grund- und Menschenrechten; sie sichern einerseits die Unabhängigkeit und die Autonomie in der Programmgestaltung von Radio und Fernsehen (Art. 93 Abs. 3 der Bundesverfassung BV); andererseits umfassen sie die Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit, die nicht nur in der schweizerischen Bundesverfassung (Art. 16 und 17 BV), sondern auch auf internationaler Ebene in der Menschenrechtskonvention des Europarats (EMRK, Art. 10) und im Internationalen Pakt 2 über bürgerliche und politische Rechte der Vereinten Nationen (Art. 19) verankert sind. Ein klarer Fall: SF DRS ist «schweizerisch», aber staatsrechtlich unabhängig, wird weder von der Regierung noch von einer bestimmten Partei dominiert und ist damit kein Staatsfernsehen.



II.

Ein klarer Fall? Es wäre ein Missverständnis, aus dem Gesagten abzuleiten, zwischen SF DRS und dem Staat bestünden keine Beziehungen. Im Gegenteil: Schon ein weiterer Blick in die Bundesverfassung genügt, um festzustellen, dass der SRG SSR – zu der SF DRS gehört – gewisse Ziele vorgegeben sind. Nach der Verfassung haben Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung beizutragen. 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). Mit diesem verfassungsrechtlichen Leistungsauftrag – sowie weiteren Rechtsgrundlagen wie Gesetz, Verordnung und Konzession, die sich darauf abstützen – stellt der Staat thematische und qualitative Anforderungen an die Programme. Die SRG SSR könnte sie – wenn sie wollte – nicht eigenmächtig abändern.

III.

Es gehört zur Definition von Fernsehprogrammen schlechthin, dass sie für die Allgemeinheit bestimmt und öffentlich zu empfangen sind. Darin unterscheiden sich die Programme von SF DRS nicht von anderen Fernsehprogrammen. Die starke Regulierung von Radio und Fernsehen geschieht zwar mittels öffentlich-rechtlicher Vorschriften, diese erfassen aber auch private Veranstalter. Ein wesentlicher Unterschied zum kommerziell orientierten Privatfernsehen liegt in der Ausprägung des Leistungsauftrags von SF DRS, welcher häufig als «Service public» bezeichnet wird. Die Konzession für die SRG SSR umschreibt diesen in ähnlichen Wendungen wie der bereits vorgestellte verfassungsrechtliche Leistungsauftrag. Da nicht alle inhaltlich wünschenswerten Leistungen für ein breites Publikum und damit für die Werbung attraktiv sind und da die Sendungen nicht laufend durch Werbung unterbrochen werden sollen, erhält die SRG SSR gleichsam als Entgelt für den Service-public-Auftrag Empfangsgebühren. Darin liegt ein zweiter Unterschied zum Privatfernsehen.

Als Veranstalterin eines Vollprogramms für die deutsche und die rätoromanische Sprachregion ist die SRG SSR konkurrenzlos. Kommerzielle sprachregionale Programme wie Tele24 oder TV3 konnten auf dem Markt nicht bestehen und mussten im Jahr 2001 den Betrieb einstellen. Schweizerische Alternativen zu SF DRS gibt es nur in Form von Lokal- oder Regionalsendern. Diese Sonderstellung der SRG SSR ist schon im Gesetz vorgezeichnet; an ihr soll auch mit der laufenden Revision des Radio- und Fernsehgesetzes (RTVG) nicht gerüttelt werden. Als einziger Betrieb hat sie einen garantierten Anspruch auf eine Konzession zur Veranstaltung nationaler und sprachregionaler Programme (Art. 26 RTVG). Andere sprachregionale Fernsehprojekte werden nur konzessioniert, wenn sie die Möglichkeiten der SRG SSR nicht wesentlich beeinträchtigen (Art. 31 RTVG).

Manchmal wird SF DRS daher als «öffentlich-rechtlicher» Sender bezeichnet. Dies ist unpräzise, da die SRG SSR in die Rechtsform des privatrechtlichen Vereins gekleidet ist. Im Gegensatz dazu sind es in Deutschland öffentlich-rechtliche Anstalten, welche die gebührenfinanzierten Programme erbringen. Nichts einzuwenden gibt es gegen die Kurzformeln des «öffentlichen» oder «Service-public-Fernsehens». Beide Bezeichnungen machen deutlich, dass SF DRS und den anderen SRG-SSR-Sendern eine Aufgabe im Dienst der Allgemeinheit übertragen wurde, welche mit öffentlichen, zweckgebundenen Gebühren finanziert wird.



IV.

Einen Teil seiner Legitimation bezieht SF DRS daraus, dass es ein Schweizer, kein ausländischer Sender ist. SF DRS hat sich als Schweizer Fernsehen auf dem Zuschauermarkt gegen eine mächtige ausländische Konkurrenz zu behaupten. Ein Grossteil des Publikums ist an ein Kabelnetz angeschlossen oder verfügt über eine Satellitenanlage, sodass eine Auswahl aus einem grossen Angebot von bis zu 250 Fernsehstationen offen

steht. Der Marktanteil (im Ganztages-Schnitt) von SF DRS ist entsprechend klein: Er beträgt rund ein Drittel. Alle ausländischen Programme zusammen erzielen einen Marktanteil von gegen 60 Prozent.

Die Konzession von 1992 erteilt der SRG SSR einen Kulturauftrag mit einer besonderen Beachtung der nationalen Besonderheiten, indem diese in ihren Programmen das gegenseitige Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch zwischen den Landesteilen, Sprachgemeinschaften und Kulturen fördern sowie die kulturellen Werte des Landes stärken soll (Art. 3 Abs. 1 und 2 Bst. b Konzession SRG). Die SRG SSR begreift dies als Auftrag zur gelebten Solidarität zwischen den Landesteilen, der sich insbesondere in einem betriebsinternen Finanzausgleich äussert. Das heisst, dass ein Teil der Einnahmen aus der deutschsprachigen Schweiz umverteilt und für Programme der anderen Sprachregionen verwendet wird.

V.

Das Radio- und Fernsehgesetz kennt nicht nur Vorschriften über die Programme, sondern auch solche über die Finanzierung des Fernsehens, nämlich über die Empfangsgebühren und die Werbung.

Haupteinnahmequelle der SRG-SSR-Fernseher sind die Beiträge des Fernsehpublikums: Rund zwei Drittel der Einnahmen stammen aus Fernseh-Empfangsgebühren und belaufen sich auf einen Betrag von rund 660 Millionen Franken, welche an die SRG SSR gehen und dort nach einem bestimmten Schlüssel an die Sprachregionen verteilt werden. Der Staat ist für die Höhe des Betrags und für das Inkasso dieser Gebühren verantwortlich (Art. 17 und 55 RTVG³). Der Finanzregelung liegt die Überlegung zugrunde, dass ein freies und unabhängiges Fernsehen nur dann existieren kann, wenn gewisse wirtschaftliche und organisatorische Grundlagen gewährleistet sind. Mit anderen Worten: Das Fernsehen ist auf einen staatlichen Rahmen angewiesen. Die Regelung der Finanzen stellt gleichsam die Achillesferse des Fernsehens dar, da es hohe Produktionskosten bestreiten muss.

Die restlichen Einnahmen muss das Fernsehen auf dem Werbemarkt erzielen. Die Fernsehwerbung wird aber gesetzlich beschränkt; zudem ist sie auf hohe Zuschauerzahlen angewiesen. Dabei lauern Gefahren: Unter einer zu starken Marktorientierung kann die Qualität der Programme Schaden nehmen, womit die Legitimation des Anspruchs auf Gebührengelder sinkt.

VI.

Obwohl im Gesetz verankert, sind die finanziellen Grundbedingungen nicht auf alle Zeiten unabänderlich. Im Verfahren der Gesetzgebung kann das Parlament die Bestimmungen über Werbung und Empfangsgebühren verändern und damit die Erträge der SRG SSR beeinflussen. Im Zuge der laufenden Revision des RTVG wurde etwa vorgeschlagen, das Sponsoring von SRG-SSR-Programmen zu verbieten. Damit erlitt die SRG SSR eine Ertragseinbusse von rund 35 Millionen Franken.



Aber auch ohne Änderung des Gesetzes können Regierung und Verwaltung die Finanzen des Fernsehens mitbestimmen: Der Bundesrat ist befugt, die Höhe der Empfangsgebühren (Art. 55 Abs. 2 RTVG) und die Höchstdauer für Werbung (Art. 18 Abs. 3 RTVG) festzulegen, allfällige Werbeverbote (Abs. 4 Bst. b) oder Sponsoringregeln (Art. 19 Abs. 6 RTVG) zu erlassen. Derartige Entscheidungen bedürfen einer einfachen Änderung der Radio- und Fernsehverordnung (RTVV), welche vom Volk nicht mit dem Referendum angefochten werden kann.

Die politischen Organe können aber nicht nur über die Finanzordnung auf das Fernsehen Einfluss ausüben, sondern das Radio- und Fernsehgesetz überträgt dem Bundesrat auch die Befugnis zur Wahl von Mitgliedern leitender Organe der SRG SSR (Art. 29 Abs. 3 RTVG) sowie der Unabhängigen Beschwerdeinstanz UBI (Art. 58 Abs. 1 RTVG), welche unter anderem Beschwerden gegen Sendungen von SF DRS beurteilt. Die Statuten der SRG SSR unterliegen der Genehmigung durch das zuständi-

ge Departement, welches dem Bundesrat unterstellt ist (Art. 29 Abs. 2 RTVG). Zudem kann der Bundesrat als Konzessionsbehörde der SRG SSR detaillierte Vorschriften erlassen (Art. 10 Abs. 3 RTVG), Weisungen über die Verbreitung der Programme erteilen (Art. 28 Abs. 4 RTVG) oder die SRG SSR in einzelnen Fällen zur Verbreitung von behördlichen Erklärungen verpflichten beziehungsweise Sendezeit beanspruchen (Art. 6 Abs. 3 Bst. c RTVG).

Die Rechtslehre hat diese Verbreitungspflicht der SRG SSR kritisiert: Die Gesetzesbestimmung reicht wegen ihrer Unbestimmtheit nicht aus, um einen solchen Eingriff in die Meinungsfreiheit und die Programmautonomie der Sender zu legitimieren. Dringliche behördliche Mitteilungen muss die SRG SSR ohnehin verbreiten (Art. 6 Abs. 3 Bst. a und b RTVG). Die problematische Verbreitungspflicht von Bst. c muss daher «auf dramatische Ausnahmesituationen beschränkt bleiben», keinesfalls darf sie für Abstimmungspropaganda missbraucht werden.²

Anderer Ansicht war der Bundesrat Ende 1992, als er vier Tage vor der eidgenössischen Volksabstimmung über den Europäischen Wirtschaftsraum EWR einen «offiziellen Aufruf an das Schweizer Volk» verbreiten liess. Per Telefax vom 1. Dezember 1992 verpflichtete er die SRG SSR, am folgenden Tag «vollumfänglich und ohne jede Kürzung» eine Erklärung auszustrahlen, und zwar «am Radio unmittelbar vor den Mittagsnachrichten; am Fernsehen unmittelbar vor oder nach der Hauptausgabe der Tagesschau».³ Dieses unübliche Vorgehen erlaubte es dem Bundesrat, die Mittlerrolle der Redaktionen auszuschalten und ungefiltert an das Publikum zu gelangen. Dabei hatte er zur Darstellung seines Standpunktes im Radio und am Fernsehen schon im Rahmen der üblichen und viel beachteten Regierungsansprache «Erklärung des Bundesrates» Gelegenheit gehabt. Kurz vor der EWR-Abstimmung flimmerte also einen Moment lang echtes Staatsfernsehen über den Bildschirm, glücklicherweise blieb dieser Übergriff der Politik auf das Fernsehen (und das Radio) aber ein Einzelfall. Im Vorentwurf vom Dezember 2000 für die Gesetzesrevision wurde die Pflicht zur Verbreitung behördlicher Erklärungen ersatzlos gestrichen,

da sie in einem freiheitlichen System mit staatsunabhängigen Medien kaum zu rechtfertigen ist.

VII.

Es bleibt dabei, dass SF DRS kein «Staatsfernsehen» darstellt. Es hebt sich aber auch von kommerziellen Fernsehsendern ab. Aufgrund seiner Rechtsform als Verein erscheint es zunächst privat; aufgrund der ihm übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgabe und der öffentlichen Interessen an seinen Programmen dagegen untersteht es im Vergleich zum Privatfernsehen zusätzlichen staatlichen Regeln und Anforderungen.

Die verfassungsmässig garantierte Unabhängigkeit, Autonomie und der Grundrechtsschutz rückt SF DRS wieder in Staatsferne. Als «privat» kann man auch die Möglichkeit qualifizieren, Werbezeit zu verkaufen, wogegen die Antwort der SRG SSR auf ein Begehren, im Fernsehen auftreten zu dürfen, einer staatlichen Verfügung gleichgesetzt wird und beschwerdefähig ist.⁴ Die gesetzlichen Gebührengelder rücken die SRG SSR wiederum in eine Staatsnähe. Berücksichtigt man zudem einerseits die Gliederung der SRG SSR in Regionalgesellschaften, welche eine Brücke zur Öffentlichkeit schlagen sollen, und andererseits die Programme, die für die Allgemeinheit in allen Sprachregionen bestimmt sind, klingt eine staatliche Mitverantwortung an, die ihre Legitimation von der Öffentlichkeit bezieht.

SF DRS entzieht sich somit der simplifizierenden Gegenüberstellung von Staat und Privatheit. Auch private Sender sind nicht nur «privat», sondern in eine öffentlich-rechtliche Rahmenordnung eingebettet. Stellung und Aufgaben von SF DRS spiegeln aber die besondere Funktion eines Mediums in einer rechtsstaatlichen und föderalistischen Demokratie wider. Das Gemeinwesen trägt für «sein» Fernsehen eine besondere Verantwortung, die aber mit dem verkürzten Etikett «staatlich» nicht zum Ausdruck gebracht werden kann. Diese Verantwortung kommt im ver-



fassungs- und konzessionsrechtlich formulierten Auftrag, in der (teilweise) staatlich gesicherten Finanzierung, in der sprachregionalen oder landesweiten Verbreitung sowie in der, wenn auch kritischen, Verbundenheit mit der Schweiz zum Ausdruck. Dieses schweizerische Modell setzt aber gleichzeitig staatlichen Interventionen klare Grenzen.

ANHANG

- ¹ Entscheidung des Schweizerischen Bundesgerichts (BGE) 128 III 39.
- ² Müller, Jörg Paul; Grob, Franziska. In: Aubert, Jean-François et al. (Hg.): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Loseblattsammlung). Basel et al. 1995, Art. 55^{bis} Rz. 64c.
- ³ Anordnung der Schweizerischen Bundeskanzlei (im Auftrag des Bundesrates) vom 1. Dezember 1992.
- ⁴ Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (BGE) 123 II 402; 119 Ib 241 = Praxis 1994, 283 ff.



50 JAHRE SCHWEIZER FERNSEHEN

**ZUM FERNSEH'N DRÄNGT,
AM FERNSEH'N HÄNGT
DOCH ALLES ...**



2003 hier + jetzt, Verlag für Kultur und Geschichte