

Beitrag für Forum Helveticum:

Für eine marktnahe Regelung der Verbreitung im Radio- und Fernsehgesetz

Dr. René Buholzer, Mitglied der Geschäftsleitung economiesuisse

Für die Schweiz ist es im internationalen Wettbewerb entscheidend, durch ein technisch und inhaltlich hoch stehendes Angebot an Informations- und Kommunikationstechnologien die Attraktivität und Zukunftsorientierung des Wirtschaftsstandortes zu sichern. An diesem Ziel hat sich auch die Medienpolitik zu orientieren. Die durch den technischen Fortschritt möglich werdende generelle digitale Übertragung von Ton und bewegten Bildern verstärkt den Trend zur Konvergenz. Radio- und Fernsehübertragungen treten damit in Konkurrenz zu anderen Datenübertragungen in der Informationsgesellschaft. Medienpolitik, einst mit kultur- und integrationspolitischen Zielen auf das Engste verknüpft, wird dadurch immer mehr zur Wirtschafts- und Standortpolitik.

Abbau der staatlichen Eingriffe

Vom umfassenden Gestaltungsanspruch des Staates, welcher das heutige Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) prägt, muss Abschied genommen werden. Die Chance, dem freien Spiel der Marktkräfte mehr Entfaltungsspielraum zu geben, ist aber im Entwurf zum RTVG nur halbherzig genutzt worden. Das angestrebte konsequente duale System konnte nicht verwirklicht werden. Dass mit diesem politischen Entscheid einhergehende Gebührensplittung rechtfertigt weitere Sonderregelungen, anstelle diese abzubauen und die Medienordnung wenn immer möglich in die allgemeine Wirtschaftsordnung einzubauen. Es ist grundsätzlich nicht einzusehen, weshalb Radio und Fernsehen mehr reguliert werden sollten als etwa die Presse. Medienpolitische Massnahmen müssten sich grundsätzlich auf die Rahmenbedingungen konzentrieren.

Anerkennung der Klammerfunktion des Service public

Auf jeden Fall bedürfen staatliche Eingriffe in den Markt einer besonderen Begründung. Zu diesem Zweck wird normalerweise implizit oder explizit das Konzept der meritorischen Güter bemüht. Es wird argumentiert, dass vom Konsum von Radio und Fernsehen positive gesellschaftliche Effekte ausgehen. Die Bevölkerung werde durch den Genuss dieser Medien besser politisch informiert oder durch kulturell hochwertige Sendungen sowie durch Bildungsprogramme mit grösseren Kompetenzen ausgestattet. Dabei wird unterstellt, dass die Zuschauer den wahren Nutzen, den sie durch den Konsum von Radio und Fernsehen erzielen können, nicht erkennen und sie daher zu wenig hiervon erwerben. Es wird also davon ausgegangen, dass zentrale (politische) Stellen besser als die Bürger selbst wissen, was gut für sie ist. Die laufende Diskussion um das RTVG zeigt, dass in unserer Gesellschaft diese paternalistische Haltung im Bereich der Medienpolitik weitgehend akzeptiert ist. Der Medienlandschaft wird in unserem direktdemokratischen Land mit vier Sprachen und Kulturen in der politischen und kulturellen Willensbildung eine besondere Rolle attestiert. Zudem stellt die gleichmässige Versorgung mit Rundfunkprogrammen für alle Regionen der Schweiz eine besondere Schwierigkeit dar, da die in Sprachregionen aufgeteilte Schweiz über ausgesprochen kleine eigene Rundfunkmärkte verfügt und zudem einer starken Konkurrenz ausländischer Programme ausgesetzt ist.

Limitierung der Service public-Programme – Senkung der Zwangsgebühren

Obwohl diese Argumentation in dieser Generalität nicht haltbar ist, anerkennt economiesuisse, dass die multikulturelle Willensnation Schweiz ein staatspolitisches Interesse haben kann, gewisse Inhalte im

Rundfunkbereich mit öffentlichen Mitteln zu unterstützen. Dabei ist die Übertragung der Pflicht zur Erbringung des Service public an eine Gesellschaft, die SRG SSR idée suisse, ein gangbarer Weg, da - im Gegensatz zu anderen Bereichen des Service public - die Formulierung detaillierter und quantifizierbarer Leistungsaufträge für einzelne Sendungen im Rundfunkbereich in der Praxis nur beschränkt möglich ist. Mit der verfassungsmässig garantierten Staatsunabhängigkeit von Radio und Fernsehen sind gestalterische Freiräume verbunden, welche eine Definition des Service public-Mandates kaum justiziabel machen. Solange allerdings ein Unternehmen wie die SRG mit Zwangsgebühren alimentiert wird und damit ein grosses Privileg genießt, ist gesetzlich festzulegen, zu welchen Bedingungen und für welche Gegenleistungen die Sonderfinanzierung gilt. Diese Vorgaben müssen dann auch wirksam kontrolliert werden. Die SRG und ihre Unternehmenseinheiten müssen aber auch die Möglichkeit erhalten, sich von Gebühren- respektive Subventionsempfängern zu Unternehmen zu wandeln, welche nicht nur kostenorientiert, sondern unternehmerisch d.h. ertragsorientiert handeln.

Ein Ziel dieser unternehmerischen Ausrichtung der SRG muss eine Senkung der Zwangsgebühren sein. Die Unternehmenseinheiten müssen ihre Eigenwirtschaftlichkeit respektive ihren Selbstfinanzierungsgrad in allen Regionen markant erhöhen. Dazu bedarf es neben der Optimierung der Organisationsstruktur einer Reduzierung der heute mit Zwangsgebühren wesentlich mitfinanzierten Programme. economiesuisse ist überzeugt, dass deutlich weniger als die heutigen 6 Fernseh- und 16 Radioprogramme genügen, um die Grundversorgung sicherzustellen. Sie schlägt vor, die mit Gebühren mitfinanzierten SRG-Programme auf 2 Fernseh- und 2 Radioprogramme pro Sprachregion zu limitieren.

Infrastrukturwettbewerb ermöglichen

Die Anerkennung einer beschränkten Anzahl von Service public-Programmen (wobei auch private Veranstalter mit Gebührensplitting darunter fallen können) aufgrund ihres meritorischen Charakters hat Folgen für die Regelung der Verbreitung. So macht es wenig Sinn, Programme mit Zwangsabgaben zu produzieren, wenn nicht gleichzeitig ihre Verbreitung sichergestellt werden kann. Andererseits muss die Verbreitung so geregelt werden, dass sie den für die Entwicklung zur Informationsgesellschaft wichtigen Infrastrukturwettbewerb nicht behindert. Dies ist angesichts der bestehenden technischen und vom Vermarktungsmodell unterschiedlichen Verbreitungswege von Radio und Fernsehen eine beachtliche Herausforderung.

Die heute im Rahmen der Verbreitung von Radio- und TV-Programmen eingesetzten Technologien lassen sich grundsätzlich in zwei grosse Kategorien gliedern. Traditionell im Vordergrund steht auf Seiten der leitungsgebundenen Verbreitung das Koax-Kabel der Kabelnetzbetreiber sowie auf Seiten der nicht leitungsgebundenen Verbreitung die analog terrestrische Verbreitung, vornehmlich über die Sende-Infrastrukturen der Swisscom sowie die Verbreitung via Satellit. Während bei der nicht-leitungsgebundenen Verbreitung der Veranstalter für die Transportleistung bezahlt, entschädigt bei der leitungsgebundenen Verbreitung der Kunde den Infrastrukturbetreiber für den Transport.

Nicht zuletzt im Zuge der Digitalisierung und Konvergenz unterschiedlicher Übertragungstechnologien erwächst diesen bisher weitgehend getrennten Verbreitungsinfrastrukturen zunehmend Konkurrenz. Bis anhin in der Regel unifunktionale Netze werden mit hohem finanziellem Aufwand zu multifunktionalen Netzen ausgebaut. Das traditionelle Kupfer-Kabel der Telekom-Welt wird damit auch zum Transportmedium für Radio- und Fernsehsignale, während über die Koax-Kabel der Kabelnetzunternehmen beispielsweise auch telefoniert werden kann. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist dieser zunehmende Wettbewerb der Infrastrukturen zu begrüßen. Er gewährleistet, dass der Standort Schweiz auch in Zukunft über (primär private) moderne, preiswerte und leistungsfähige Infrastrukturen verfügt.

Damit dieser Wettbewerb aber spielen kann, müssen die Anbieter der verschiedenen Übertragungsinfrastrukturen einen angemessenen Gewinn erwirtschaften und mit gleichlangen Spiessen agieren können. Die Regulierung der Verbreitung im RTVG muss deshalb technologieneutral sein und Anreize für Investitionen in die Modernisierung der Infrastruktur enthalten. Dementsprechend sind Verbreitungsleistungen grundsätzlich angemessen zu entschädigen. Ferner ist auch aus ökonomischer Sicht nicht einzusehen, wieso die Programmverbreitung durch die Infrastrukturbetreiber subventioniert werden sollte, ist diese doch kein öffentliches Gut. Vielmehr sollte der Grundsatz gelten, dass der Veranstalter frei in der Wahl seines Verbreitungswegs für sein Programm ist; aber umgekehrt der Netzbetreiber selbst entscheiden kann, welche Dienste er über seine Infrastruktur verbreiten möchte. Um die Verbreitung der Service public-Programme sicherzustellen, könnten deshalb Entschädigungen über Gebühren (wie bereits heute bei der nicht-leitungsgebundenen Verbreitung) oder allgemeine Steuermittel in Betracht gezogen werden. Bei der Zuteilung von knappen Ressourcen (z.B. Frequenzen) ist eine Ausnahmeregelung in dem Sinne denkbar, dass den Service public-Programmen eine gewisse Priorität eingeräumt wird. Ansonsten sollte der Markt möglichst frei spielen können.

Eine Politik, die in erster Linie auf Subventionen und Strukturhaltung setzt und den Infrastrukturwettbewerb behindert, wird langfristig nicht Erfolg haben. Sie ist dem Gedeihen einer innovationsfähigen Informations- und Wissensgesellschaft abträglich. Dem freien Spiel der Marktkräfte ist möglichst viel Entfaltungsspielraum zu gewähren. Staatliche Interventionen und Regulierungen sind denn auch nur aus zwei Gründen zu rechtfertigen: Entweder wenn knappe (Verbreitungs-)Ressourcen wie Frequenzen verteilt werden müssen oder wenn Service public-Aufgaben unter Nutzung von öffentlichen Ressourcen wahrzunehmen sind.