

# Ein neuer Weg zur Meinungsvielfalt

Drei Professoren schlagen ein dezentrales Fördermodell für Informationsmedien vor

Die starke Privilegierung der SRG gefährde die Medienvielfalt, sagen drei Universitätsprofessoren. Sie schlagen ein Fördermodell vor, welches eine Basis für Innovationen und Vielfalt schaffen soll.

MARK SCHELKER, PETER HETTICH,  
REINER EICHENBERGER

Endlich wird vertieft über den Service public im Medienbereich debattiert. Der Bundesrat wollte die geltende Medienordnung beibehalten, aber die nationalrätliche Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen (KVF-N) wies den Bundesratsbericht zurück und verlangte Ergänzungen, die auf grundsätzliche Fragen zielen: Welche medialen Leistungen erwarten wir in Zukunft? Wer soll diese erbringen? Wie viele Ressourcen wollen wir dafür einsetzen? Wo liegt Marktversagen vor, und wie wird ein öffentliches Angebot gerechtfertigt?

Generaldirektor Roger de Weck (NZZ vom 3. 9. 16) preist die SRG als alleinige Lösung und verkürzt die Debatte auf den zukünftigen Status der SRG. Damit verkennt er die dramatischen Auswirkungen einer asymmetrischen Subventionierung der SRG auf die Medienvielfalt sowie den weiten Gestaltungsspielraum des Gesetzgebers.

Die Verfassung gibt weder die SRG als Institution noch ihren Leistungsauftrag und ihre finanzielle Ausstattung fest vor. Sie nennt auch kein Mandat der SRG für das Internet und spricht in Art. 93 Abs. 2 BV nur von Radio und Fernsehen. Hingegen ist der Gesetzgeber gehalten, die Privilegien der Veranstalter mit Leistungsauftrag regelmässig zu überprüfen und im Lichte der technischen Entwicklung den gesellschaftlichen Bedürfnissen anzupassen. Deshalb versucht Roger de Weck, die SRG neu als «öffentliches Medienhaus» zu positionieren, ein noch schwammigerer Begriff als «Service public».

## Analog richtig, digital falsch

Einstmals waren die Produktion und die Verbreitung von Radio- und Fernsehhalten mit sehr hohen Fixkosten verbunden. Die Aufnahmegeräte waren teuer, die Verbreitungsnetze investitionsintensiv und die Übertragungskanäle knapp. Ein Markt konnte so nicht funktionieren, und eine staatliche Förderung von Radio und Fernsehen war unabdingbar. Die Digitalisierung hat das grundlegend verändert: Die Produktionskosten sind stark gesunken, und die Inhalte können über verschiedene Netze übertragen werden. Dank Internet haben wir fast überall Zugang zu unterschiedlichsten medialen Inhalten, seien dies Presseerzeugnisse, Radio und Fernsehen oder neue webbasierte Medien. Das Internet lässt die Medien konvergieren, so dass die Medienprodukte nun im direkten Wettbewerb zueinander stehen.

Mit dem technischen Fortschritt sind nicht nur die alten ökonomischen Rechtfertigungen für einen Staatseingriff entfallen. Die heutige Unterscheidung zwischen Presse, Radio, Fernsehen und Online-Medien, welche auf den früher unterschiedlichen Übermittlungstechnologien basiert, ist zunehmend hinfällig und schädlich. Schlimmer noch: Das heute bestehende Förderregime hat unter den neuen technologischen Bedingungen tiefgreifende, negative Konsequenzen für die Medienvielfalt.

Im medialen Wettbewerb treffen heute die privaten Anbieter, die sich über Leser- und Werbemärkte eigenständig finanzieren müssen, direkt auf die grossenteils staatlich finanzierte SRG. Von der gesamten Medienförderung von etwa 1400 Millionen Franken pro Jahr erhielt die SRG im Jahr 2015 1235 Millionen. Diese asymmetrische Förderung war so lange wenigstens halbwegs verantwortbar, als der Radio- und Fernsehmarkt vom Pressemarkt klar getrennt war. Im digitalen Zeitalter



Service public im Bundeshaus: Fernsehübertragung während der eidgenössischen Wahlen im Herbst 2015. CHRISTOPH RUCKSTUHL / NZZ

ist die Trennung aufgehoben, die Spiesse der Wettbewerber sind dadurch ungleich lang. Hinzu kommt die starke Stellung der SRG im Werbemarkt. Laut der Werbestatistik Schweiz sind die Nettoumsätze zwischen 2010 und 2015 im Fernsehbereich bei einem SRG-Marktanteil von 50 Prozent von 669 auf 749 Millionen Franken angestiegen, im Pressebereich hingegen von 2001 auf 1436 Millionen Franken eingebrochen.

Je länger diese Asymmetrie weiterbesteht, desto dramatischer werden die Probleme. Die These von Roger de Weck, wonach die Meinungsvielfalt am besten durch eine einzige marktbeherrschende Anbieterin gewährleistet wird, ist vor dem Hintergrund der realen Verhältnisse völlig unhaltbar und in sich widersprüchlich – ein Relikt aus dem analogen Zeitalter der knappen Frequenzen. Damit die Medienvielfalt auch in Zukunft bewahrt werden kann, sollte die Medienförderung von der Übertragungstechnologie losgelöst werden.

## Medienförderung bleibt wichtig

Der heutige verfassungsrechtliche Auftrag an Radio und Fernsehen ist vielfältig. Die darin enthaltene Unterhaltung kann gut vom Markt gewährleistet werden. In anderen Bereichen verbleiben aber Formen des Marktversagens, die staatliche Eingriffe in den medialen Wettbewerb rechtfertigen. Dies gilt vor allem für den Informationsauftrag, besonders für Informationen zum gesellschaftlichen und politischen Geschehen in den Regionen. Eine funktionierende Demokratie in Bund, Kantonen und Gemeinden ist auf informierte Bürger angewiesen; eine Intervention zur Sicherstellung des Zugangs zu vielfältiger Information kann daher notwendig sein. Ökonomen sprechen von einer positiven Externalität.

Eine Vielzahl wissenschaftlicher Studien belegt den fruchtbaren Einfluss von konkurrierenden Medien auf die politische Bildung sowie die demokratische Partizipation und Kontrolle durch die Bürger. Da die anderen im heutigen Programmauftrag genannten Leistungen, wohl mit Ausnahme kultureller Inhalte, am Markt finanziert werden können, erscheint die Förderung mehrerer Vollprogramme eines einzigen «öffentlichen Medienhauses» als anachronistisch.

Hingegen bleibt die Sicherstellung einer qualitativ guten Informationsleistung der Medien zentral. Diese Informationsleistung bedarf vielfältiger Medien, die im publizistischen und im ökonomischen Wettbewerb zur Informiertheit der Bürger beitragen. Eine Förderpoli-

tik sollte daher alle Medien einbeziehen, auf Vielfalt setzen und die Unabhängigkeit der Medien von politischer Beeinflussung sicherstellen. Die Fördergelder dürfen nicht an einzelne privilegierte Anbieter fest zugeteilt werden, sondern sollten in einem offenen, wettbewerblichen Prozess vergeben werden.

## Zukunftsfähiges Fördermodell

Unser Vorschlag basiert auf vier Elementen. Erstens sollte die Finanzierung demokratisch gut legitimiert werden. Dafür sind – wie von der KVF-N gefordert – dem Parlament mehr Befugnisse einzuräumen. Wir plädieren dafür, dass das Parlament die Höhe der Gesamtsubvention in Abwägung gegen die finanziellen Bedürfnisse anderer Staatsaufgaben festlegt. Verankert werden sollte das Fördervolumen in einem formellen Gesetz, das dem fakultativen Referendum untersteht. Dies sichert die demokratische Kontrolle und die Finanzierungsstabilität besser als heute.

Zweitens sollte die Förderungswürdigkeit von Inhalten von mehreren Medienkommissionen im Nachhinein beurteilt werden. Diese vergeben einen «Service Public Content Score». Um eine unabhängige Evaluation zu garantieren, darf die Beurteilung der Förderungswürdigkeit (und damit der Inhalt des Service public) nicht von einem einzigen Expertengremium abhängen. Um die Vielfalt der Standpunkte zu Inhalt und Wirkung von Medienprodukten abzubilden, sollten unterschiedliche Kriterien und Gewichtungen in die Bestimmung der Förderungswürdigkeit einfließen. Dies kann durch mehrere Medienkommissionen in unterschiedlicher Besetzung – beispielsweise durch Zuschauer, Experten, Produzenten, Regionen – erfolgen, die über die Länge der Amtszeit und überlappende Wahlperioden

## Vertrauen und Medienfreiheit

ras. · Je grösser die Pressefreiheit, umso grösser das Vertrauen in die Medien: Gemäss einer Analyse der Europäischen Rundfunkunion (EBU) besteht zwischen diesen beiden Faktoren eine deutliche Korrelation. Die Organisation, die vor allem öffentliche Sender vertritt, erkennt weitere Übereinstimmungen: In Ländern, wo die Service-public-Sender einen hohen Marktanteil haben, sind politische Bewegungen am rechten Rand schwächer, und es gibt weniger Korruption.

gut vom politischen Tagesgeschäft isoliert werden können.

Drittens ermöglicht es die nachgelagerte Evaluation von Inhalten, nicht Absichtserklärungen und Pläne, sondern die tatsächliche Qualität von Medienprogrammen zu evaluieren. Besonders innovative Medienprodukte werden dann nicht bereits durch einen zuvor definierten Kriterienkatalog abgewürgt. Die Evaluation gibt den Medienanbietern Anreize, besonders gute und informative Produkte zu entwickeln und nicht einfach mit möglichst wenig Aufwand den Kriterien irgendwelcher Kataloge zu genügen.

Viertens sollte die Subvention für Medienprodukte vom effektiv gemessenen Konsum abhängen. Weil die positiven Effekte von Information für die Meinungsbildung und die politische Bildung und Partizipation erst durch den Konsum der Medieninhalte entstehen, sollte dieser in die Subventionsbemessung einbezogen werden.

## Markt für Service public

Eine solche Medienförderung gäbe den verschiedenen Medienanbietern Anreize, mit möglichst informativen Inhalten ein möglichst grosses Publikum anzusprechen, also etwa Service public auch in den guten Sendezeiten oder gut sichtbar im Web oder im Printbereich zu bieten. Sie müssten die Inhalte aber nicht unbedingt selbst produzieren. Medienanbieter sowie spezialisierte Produzenten hätten Anreize, besonders gute Service-public-Inhalte zu produzieren und gegen Entgelt anderen Anbietern zur Verfügung zu stellen. So entstünde ein wirkungsvoller, innovativer Markt für wahren Service public.

Unser Vorschlag zementiert nicht wie die anderen Vorschläge bestehende Strukturen und ist offen für Innovationen. Auch setzt er nicht auf Kooperationen zwischen öffentlichen und privaten Medienhäusern, die aus Sicht von Wettbewerb und Vielfalt fragwürdig wären. Schliesslich hätte auch die SRG in diesem Markt einen guten Platz, der durch eine graduelle Öffnung des Fördervolumens für den Wettbewerb noch zusätzlich abgesichert werden könnte. Angesichts ihrer grossen Kompetenzen hätte sie alle Chancen, im freien Markt eine wichtige und fruchtbare Rolle zu spielen.

Mark Schelker ist Professor für öffentliche Finanzen an der Universität Freiburg, Peter Hettich ist Professor für öffentliches Wirtschaftsrecht an der Universität St. Gallen, Reiner Eichenberger ist Professor für Theorie der Finanz- und Wirtschaftspolitik an der Universität Freiburg.



IN MEDIAS RAS

## Stress mit der Unwahrheit

Rainer Stadler · Da hat jemand Sinn für Humor. Die niedersächsische AfD teilte am Freitag mit, sie wolle einen Karl-Eduard-von-Schnitzler-Preis ausschreiben. Die Partei reanimiert damit den langjährigen Moderator des «Schwarzen Kanals» im DDR-Fernsehen, welcher das Zeitgeschehen im Sinne der kommunistischen Regierung propagandistisch kommentierte. Natürlich geht es nicht um eine Auszeichnung, sondern um einen Schmähpriest für Journalisten, welche Informationen verdrehen oder falsch wiedergeben.

Die Kritik an der «Lügenpresse» gehört zum festen Repertoire der Sympathisanten der Rechtsparterie, doch nun ergreift auch die Massenmedien ein Unbehagen angesichts einer Öffentlichkeit, die man zusehends durch Lügen stellt sieht. Der «Economist» schrieb am Freitag in einem Leitartikel von einer «Post-truth politics». Politiker würden nun nicht mehr bloss partiell lügen, sondern die Wahrheit völlig ignorieren. In der Diagnose manifestiert sich auch eine Frustration darüber, dass gewisse Politiker zahlreiche Anhänger finden, obwohl die führenden Medien die betreffenden Personen doch schon längst für unglaubwürdig erklärt haben.

Konkreter Anlass des Ärgers ist erneut der US-Präsidentschaftskandidat Donald Trump. Der «Economist» zitiert etwa dessen Aussage, Präsident Obama habe den Islamischen Staat gegründet. Ist das eine Lüge oder, weniger emphatisch gesagt, schlicht falsch? Einige Redaktionen haben «Faktenchecks» eingeführt, um Licht ins Dickicht von Behauptungen und Gegenbehauptungen zu bringen. Die aufklärerische Absicht des Vorhabens, die harte Realität heraus zu pickeln, ist ehrenwert, doch ergeben derlei Prüfungen keineswegs zwingend ein klares Ja oder Nein. Trumps polemische Interpretation der aussenpolitischen Handlungen des Präsidenten wird man je nach politischer Einstellung etwas anders einschätzen. Überdies scheinen Trump-Reporter, das legen entsprechende Reportagen nahe, die Zwiespältigkeit der Behauptungen des Kandidaten durchaus zu durchschauen.

Das Internet hat die publizistische Oligarchie der Journalisten zertrümmert. Das Resultat ist eine immer wieder verwirrende, wenn nicht zermürbende Anarchie von Meinungen und Tatsachenbehauptungen. Niemand hat punkto Wahrheit das letzte Wort. Der technisch getriebene Trend zur Atomisierung der Kommunikation lässt Pessimisten befürchten, dass sich die Konsumenten in eigene, von Widersprüchen abgeschottete Medienwelten zurückziehen. Eine wissenschaftliche Konsumanalyse, welche die «New York Times» am Mittwoch publizierte, könnte sie vielleicht erheitern. Danach informiert sich die grosse Mehrheit der Amerikaner, über die Parteigrenzen hinweg, weiterhin auf ähnlichen Kanälen, die überdies politisch relativ neutral ausgerichtet sind. Journalismus hat weiterhin die Chance, integrierend zu wirken.

## Kritik an Facebook

ras. · Der Chefredaktor von «Aftenposten» hat in einem offenen Brief Facebook kritisiert, weil das Netzwerk einen Beitrag mit einer historischen Foto aus dem Vietnamkrieg gelöscht hatte. Facebook sagte, der Umgang mit Fotos von nackten Kindern sei schwierig. Man versuche, die Handhabung zu verbessern.