

Die Debatte um den öffentlichen Rundfunk in der Schweiz: Mit „NoBillag“ gegen das gesellschaftliche Solidaritätsprinzip

Zusammenfassung

Kaum eine politische Vorlage der letzten Jahre hat in der Schweiz die Gemüter so erhitzt wie die „NoBillag“-Initiative zur Abschaffung der Rundfunkgebühren. Bezeichnend für die öffentliche Debatte dazu war eine Vielzahl von partizipierenden Akteuren, auch aus der Zivilgesellschaft. Der Impetus der Initianten entsprang libertärem Gedankengut und traf vordergründig den herrschenden Zeitgeist. Die ungewöhnlich lange Dauer des Abstimmungskampfes verdeutlichte den Stimmbürger*innen jedoch schließlich die argumentativen Schwächen und die radikalen gesellschaftlichen Konsequenzen dieses politischen Vorstoßes. Als wesentliches Learning ist festzuhalten, dass es bei medienpolitischen Debatten um die Weiterentwicklung des öffentlichen Rundfunks zukünftig nicht mehr genügt, institutionalisierte politische Kräfte hinter sich zu wissen, sondern dass es gelingen muss, auch Akteure der Zivilgesellschaft argumentativ zu erreichen. Dafür wird eine elaborierte Medienkompetenz unerlässlich sein.

Abstract

Hardly any other political referendum in recent years has caused such a stir in Switzerland as the citizens' initiative "NoBillag" to abolish mandatory licence fees for its public service broadcaster. The public debate on this issue was characterised by a large number of participating actors, including those from civil society. The impetus of the initiators stemmed from libertarian ideas and was superficially in tune with the prevailing zeitgeist. However, the unusually long duration of the public debate finally made clear to the voters the argumentative weaknesses and radical societal consequences of this political undertaking. As an essential learning, it should be noted that in future it will no longer be sufficient to be supported by institutionalised political forces during media policy debates about the further development of public broadcasting, but that it also must be possible to reach actors of civil society with valid and qualified arguments. For this, elaborate media competence will be indispensable.

1 „Ce n'est pas très catholique!“

Der heftige Streit um die Zukunft des öffentlichen Rundfunks (*medialer Service public*) hat in der Schweiz manche Gemüter erhitzt. Lange vor dem Urnengang am 4. März 2018 hat die Volksinitiative „NoBillag“ zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren einen Keil in die Gesellschaft getrieben (vgl. Bühler 2017). Auf Twitter machte mancher seinem

Ärger Luft: „Wie dumm und arrogant sind denn die #SRGer?“ (Cadinaz 2017), pöbelte beispielsweise ein Befürworter der Initiative, worauf ein Gegner nur wenige Minuten später konterte: „Wie blöd und verlogen sind denn die NoBillager?“ In der Schweiz gilt der privatrechtliche Verein SRG, die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft, als der öffentliche Rundfunk, auch wenn sich dieser hinsichtlich Eigentumsverhältnis und Rechtsform von den öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten anderer europäischer Länder unterscheidet. Die SRG erhält jährlich mehr als 1 Milliarde Schweizer Franken Gebührengelder, welche bis 2018 von der Firma Billag AG eingetrieben wurden. Daher der Name der Volksinitiative.

Einen ersten Höhepunkt erfuhr die mediale Debatte bereits eineinhalb Jahre vor der Volksabstimmung mit einem offenen Brief der prominenten rechtskonservativen Medienpolitikerin im nationalen Parlament, Natalie Rickli, an die römisch-katholische Kirche, in dem sie ihren Kirchenaustritt bekannt gab. Grund dafür war ein Blogbeitrag des Direktors des Katholischen Medienzentrums. Dieser bezeichnete die Politikerin der Schweizerischen Volkspartei (SVP) und SRG-Kritikerin mit bekannter Interessenbindung an ein privates Medienunternehmen als „zerstörerische Kraft gegen die öffentlich-rechtlichen Medien.“ (Martig 2016) Die Kirchen seien als ethische Impulszentren für die Gesellschaft Teil des Service public, argumentierte der Direktor des Medienzentrums; sie müssten sich auch für den medialen Service public einsetzen. „Ce n'est pas très catholique, Madame!“ (ebd.), rief er der SVP-Politikerin zu, die sich für die Gebühren-Abschaffungs-Initiative engagierte. Er argumentierte mit Rekurs auf katholische Werte, dass sich „die katholische Soziallehre“ entschieden „gegen die ökonomistische Vorstellung vom Menschen wendet, der nur noch den Prinzipien der Gewinnmaximierung und der Effizienz unterworfen wird.“ (ebd.) Tatsächlich haben dann kurz darauf die Schweizer Bischofskonferenz (SBK), die Römisch-Katholische Zentralkonferenz (RKZ) sowie der Schweizerische Evangelische Kirchenbund (SEK) vor einer Annahme des Volksbegehrens gewarnt.

Bezeichnend für die öffentliche Debatte war, dass sich nicht nur vorwiegend Politiker*innen oder Repräsentant*innen bestimmter Interessengruppen zu Wort meldeten, sondern auch zahlreiche Vertreter*innen aus der Zivilgesellschaft. Vor dem Hintergrund dieser medienpolitischen Debatte, in der neben politischen, rechtlichen, ökonomischen, ethisch-moralischen, wissenschaftlichen auch künstlerische, kulturelle, sportliche oder pädagogische Argumente eingebracht wurden, war also

die religiöse bzw. kirchliche Perspektive eine unter vielen. So soll es sein! Vor folgenschweren politischen Entscheidungen sollen sich möglichst viele Stimmen am öffentlichen Diskurs beteiligen. Dies gilt insbesondere für die Debatte zur Legitimation des öffentlichen Rundfunks im digitalen Zeitalter, in dem die Medienlandschaften in ganz Europa durch einen tiefgreifenden Strukturwandel herausgefordert werden. Die „NoBillag“-Debatte ist ein Paradebeispiel dafür, wie in öffentlichen Diskursen inkommensurable Argumente aufeinanderprallen, die sich jeweils an unterschiedlichen Logiken und Normen orientieren. Unterschiedlichste Argumentationslinien klangen bereits 2016 an, als beispielsweise der damalige SRG-Generaldirektor Roger de Weck etwa den Begriff vom öffentlichen Medienhaus einführte und medienpolitisch argumentierte, dass eine Schwächung der SRG nicht zu einer Stärkung der Schweiz führe (vgl. de Weck 2016). In rechtlicher Hinsicht entbrannte ein Streit darüber, ob es verfassungsrechtlich überhaupt möglich sei, künftig auch Online-Angebote als Service public zu betrachten (vgl. Stadler 2016). Aus einer ökonomischen Perspektive forderten Wirtschaftswissenschaftler, man müsse primär über Leistung und Preise des Service public reden (vgl. Schelker u. a. 2016). Oder der Parteichef der Christlich Demokratischen Volkspartei (CVP) warf aus moralischer Sicht der SRG eine „Zwei Welten“-Rhetorik vor und sprach ein ökonomistisch-technizistisches Glaubensbekenntnis aus, wonach der Markt und die Technologie „die wirklichen Kräfte [seien], die die Medienlandschaft langfristig auch in der Schweiz zum Besseren ändern werden“ (Pfister 2016). Schließlich fehlte auch die medienwissenschaftliche Perspektive nicht, aus welcher betont wurde, dass Medien nicht bloß Wirtschaftsgüter seien und eine nichtkommerzielle, zur Rechenschaft verpflichtete und auf neuen digitalen Plattformen aktive Organisation für die Zukunft des Service public unverzichtbar sei (vgl. Puppis 2016).

Der vorliegende Beitrag gibt einen Einblick in den Diskursverlauf und seine Kernargumente. Im Folgenden wird zunächst erklärt, wie der mediale Service public in der Schweiz organisiert ist und welche Rolle der SRG dabei zukommt, bevor die Hintergründe der Entstehung der „NoBillag“-Initiative und die Triebfedern hin zur politischen Vorlage skizziert werden. Anschließend erfolgt eine Auseinandersetzung mit den Argumenten der Befürworter*innen und der Initiativ-Gegner*innen. Abschließend werden die Erkenntnisse aus der Debatte im Hinblick auf Folgen und Chancen für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk ausgewertet.

2 Mit „NoBillag“ gegen den medialen Service public

2.1 Der Leistungsauftrag an Service-public-Medien

Mehr als zwei Jahre vor der Volksabstimmung über die Abschaffung der Gebühren für die öffentlich finanzierten Medien legte die Eidgenössische Medienkommission (EMEK) einen Bericht zu den Service public-Medien in der Schweiz vor (EMEK 2015). Die von der Landesregierung eingesetzte Expertenkommission wollte damit einen Diskussionsbeitrag zur Gestaltung zukünftiger, rundfunkrechtlicher Service public-Medien bieten. Für die EMEK leisten private Medienorganisationen zwar einen wichtigen publizistischen Beitrag für die demokratische Gesellschaft, gleichzeitig verfolgen sie primär legitime wirtschaftliche Interessen und produzieren Inhalte, die sich auf dem Markt refinanzieren lassen. Idealtypisch öffentliche Medienorganisationen hingegen könnten sich aufgrund der Finanzierung aus öffentlichen Mitteln darauf konzentrieren, eine publizistische Leistung im öffentlichen Interesse zu erbringen. Die Kommission hält eine staatlich organisierte Förderung von Service public-Medien auch im digitalen Zeitalter für notwendig. Dabei basiert der öffentlich finanzierte Rundfunk auf einer Konzession mit Leistungsauftrag, die auf die staats- und gesellschaftspolitischen Ziele der Schweiz ausgerichtet ist. „Er muss informieren, unterhalten, zur Bildung und kulturellen Entfaltung beitragen und soll das Land zusammenhalten“ (EMEK 2015, 5).

In der Schweiz werden die wesentlichen Ansprüche an Service public-Medien in der Bundesverfassung (insb. Artikel 93 BV), in den Bundesgesetzen (insb. Radio- und TV-Gesetz, RTVG), in der Radio- und TV-Verordnung (RTVV) sowie in den Konzessionen der SRG und mehr als 30 privater Rundfunkveranstalter zum Ausdruck gebracht. Der öffentliche Rundfunk hat demnach die ihm zugeschriebenen Funktionen der Aufklärung und Integration durch Informations-, Kultur-, Unterhaltungs- und Bildungsbeiträge zu leisten, wobei das Programm eine ausreichende publizistische Vielfalt haben und alle Einwohner*innen in sämtlichen Landesteilen bedienen solle (Grundversorgung).

Die EMEK betont, dass die Wahrnehmung von Service public-Aufgaben sowohl von der SRG auf nationaler bzw. sprachregionaler Ebene als auch auf regionaler Ebene von den mehr als 30 konzessionierten privaten Radio- und Fernsehangebietern durch einen Leistungsauftrag eingefordert würde. Beide Organisationsformen, „privat“ und

„öffentlich“, sollten Medienvielfalt und publizistischen Wettbewerb herstellen und sicherstellen, dass sich „das gesamte Medienangebot nicht nur daran orientiert, was sich auf dem Werbemarkt optimal vermarkten lässt, sondern auch daran, was für die Bevölkerung relevant ist“ (EMEK 2015, 6). Die EMEK argumentiert, dass privatwirtschaftlich organisierte Medien allein die Produktion von journalistischen Medienangeboten, die für die Demokratie notwendig sind, weder als einzelnes Medium noch in ihrer Summe nachhaltig garantieren könnten. Deshalb seien die öffentliche Finanzierung und damit verbunden die Definition von Vorgaben sowie Rechenschaftspflichten unabdingbar. Umstritten ist, wie groß sich der verfassungsrechtliche Spielraum darstellt, eine Reduktion des Service public-Auftrags mit Prioritätensetzung zu erlauben oder auch eine Ausdehnung auf bestimmte Formen der neuen digitalen Medien (Online-Förderung). In einem später veröffentlichten Bericht betont die EMEK, dass mit Blick auf eine Zukunft, in der Medien über Breitband-Internet verbreitet und vor allem On-Demand genutzt werden, eine Anpassung an digitale Verhältnisse konsequent zu Ende zu denken und Leistungsaufträge entsprechend auszuhandeln seien (vgl. EMEK 2018, 2).

2.2 Die besondere Stellung der SRG

Nach Auffassung der EMEK muss die Gewährleistung des medialen Service public „von einer Institution ausgehen, welche eine kritische Größe besitzt, im internationalen Medienmarkt bestehen kann und eine kontinuierliche publizistische Leistung erbringt, die in der Schweiz den Zusammenhalt und die Integration der Bevölkerung unterstützt“ (EMEK 2015, 2). Gemäß der EMEK ist dies nach wie vor die nicht gewinnorientierte SRG. Dass der öffentliche Rundfunk schwergewichtig von einer öffentlich finanzierten Non-Profit-Organisation gestaltet wird, legitimiert sich durch die medienökonomisch gesättigte Annahme, dass die Kleinräumigkeit der Schweiz auf dem Medienmarkt ein Marktversagen zur Folge hätte (siehe auch EMEK 2018, 5). Mit etwa fünftausend Vollzeitstellen und einem Jahresumsatz von mehr als 1,5 Milliarden Franken (vgl. BAK Basel 2016, 1) ist die SRG nicht nur ein bedeutender Arbeitgeber, sondern auch ein relevanter Wirtschaftsfaktor. Dabei stammen etwa 75 % ihrer Einnahmen aus den Gebührengeldern und der Rest aus kommerziellen Erträgen.

Mehr als 70 % der jährlichen Gebühreneinnahmen stammen aus der einwohnerstärksten Deutschschweiz; für das Deutschschweizer Programm werden jedoch lediglich rund 40 % der Einnahmen verwendet. Der Rest fließt in die drei übrigen Landesteile, um dort ein qualitativ gleichwertiges Programm zu gewährleisten. Wäre die Schweiz ein einsprachiges Land, würden die Gebühren pro Haushalt und Jahr ab 2019 nicht 365 Franken betragen, sondern lediglich 215 Franken (vgl. SRF 2017). Sie wäre damit im europäischen Gebührenvergleich nur noch im Mittelfeld vorzufinden (vgl. Brandt 2017; Grossenbacher 2015).

Bis zum Zustandekommen der „NoBillag“-Initiative wurde die Legitimation der SRG kaum in Frage gestellt. In Fachkreisen wurde jedoch lange vor der Abstimmung bereits darüber diskutiert, wie die Zukunft des öffentlich finanzierten Rundfunks angesichts struktureller Veränderungen im Medienmarkt zu gestalten sei. So ließ beispielsweise der Verband der Schweizer Medien VSM in einer Studie klären, welche Kooperationsmöglichkeiten zwischen der SRG und privaten Medienunternehmen in Zeiten von Digitalisierung und Medienkonvergenz bestehen würden (vgl. Grubenmann/Russ-Mohl 2016) und wie der Programmauftrag für audiovisuelle Medien im Zeitalter der Digitalisierung umgestaltet werden könnte (vgl. Hettich/Schelker 2016). Das Bundesamt für Kommunikation BAKOM ließ untersuchen, welche Wertschöpfung der Service public für die Schweiz erwirtschaftet (vgl. BAK Basel 2016), wie die Radio- und Fernsehprogramme der SRG genutzt und bewertet werden (vgl. IaKom 2016), welche Wettbewerbsverzerrungen durch die Finanzierung der SRG entstehen (vgl. Polynomics 2016) oder wie der Service public international finanziert wird (vgl. Publicom 2015; Puppis/Schweizer 2015). Die meisten dieser Studien kamen zum Ergebnis, dass es in der Schweiz die öffentliche Finanzierung der SRG weiterhin brauche. Am deutlichsten machte dies allerdings erst die EMEK in ihrem einige Monate vor der Abstimmung publizierten Bericht. Sie betonte, dass Medien auch angesichts der durch die Digitalisierung ausgelösten Veränderungen sowohl aus ökonomischer (Externalitäten, Marktversagen) als auch aus gesellschaftspolitischer (öffentliche Güter, Meritorik) Perspektive eine Reihe von Besonderheiten aufwies (vgl. EMEK 2018, 5). Insofern war es überraschend, dass eine Volksinitiative dies plötzlich in Frage stellte.

2.3 Triebfedern der Abschaffungsidee

Der mediale Service public stand in der politischen Debatte im Gegensatz zu übrigen, nationalen Service public-Dienstleistungen lange Zeit wenig im Fokus. Der Gegenwind wurde ab 2015 stärker, als mit der Revision des Radio- und Fernsehgesetzes die „freiwillige“ Medienggebühr in eine obligatorische Haushaltsabgabe umgewandelt werden sollte. War die Abgabe zuvor an das Vorhandensein von Empfangsgeräten gekoppelt, sollte durch die Revision eine geräteunabhängige Gebühr eingeführt werden, welche bereits damals von Gegnern als Mediensteuer oder Zwangsgebühr bezeichnet wurde (vgl. Kessler 2016). Gegen diesen geplanten Systemwechsel regte sich Widerstand, obwohl der jährlich zu bezahlende Betrag damit deutlich gesenkt werden konnte und private Rundfunkveranstalter dadurch einen höheren Gebührenanteil erhielten. Die damalige Medienministerin sollte die Gebühr später unter dem Druck der „NoBillag“-Debatte neu auf den symbolischen Wert von 365 Franken festlegen – 1 Franken pro Tag und Haushalt. Bei der Abstimmung im Juni 2015 kam die Revision jedoch lediglich mit einem Zufallsmehr von 50.08 % durch.

Fast zeitgleich wurde die Gründung der Werbevermarktungsfirma Admeira bekannt, bei der die SRG neben dem Schweizer Telekommunikationsunternehmen Swisscom und dem privaten Medienhaus Ringier Anteilsnehmerin wurde. Die Privatmedien waren alarmiert: Durch die Kombination der Nutzungsdaten dieses Joint Ventures wurde zielgruppenspezifische Werbung möglich, wobei nicht alle Privatmedien die gleichen Zugangschancen zu diesen Daten erhalten und die ohnehin schon privilegierte SRG so zu erheblichen Wettbewerbsvorteilen kommen sollten. Der Konflikt fand seinen Höhepunkt im Austritt von Ringier aus dem Verlegerverband.

Der damalige SRG-Generaldirektor Roger de Weck, der gemäß Schawinski (2018, 118) durch sein Auftreten „mehr elitäre Distanz als Volksnähe“ signalisierte, kündigte bereits 2016 an, dass die SRG den Dialog mit dem Publikum verstärken, europaweit höchste Transparenz bei Kosten gewähren, Geld von der Verwaltung ins Programm verlagern sowie faire Partnerschaften mit privaten Medien eingehen wolle (vgl. de Weck 2016). Doch die SRG wurde von manchen Kritiker*innen weiterhin als unbeweglicher Koloss wahrgenommen (vgl. Fumagalli 2015).

Politiker*innen aus dem rechtsbürgerlichen Lager befürchteten schließlich angesichts der disruptiven Entwicklungen im Medienbereich eine Ausweitung des staatlichen Einflusses auf die Ausgestaltung

der Medienpolitik und wurden nicht müde, die SRG fälschlicherweise als „Staatssender“ zu bezeichnen (Müller 2017; Schranz u. a. 2017).

Im Dezember 2015 konnten Vertreter*innen der Jungen Schweizer Volkspartei (SVP) und der Jungfreisinnigen JFS die „NoBillag“-Initiative einreichen. Der Vorstoß sah eine Änderung des bisherigen Artikels 93 der Bundesverfassung über Radio und Fernsehen vor. Der Bund oder durch ihn beauftragte Dritte sollten gemäß Initiativtext keine Empfangsgebühren mehr erheben und zukünftig keine Radio- oder Fernsehstationen mehr subventionieren dürfen (vgl. admin.ch 2019). Die Stärken wie auch die Gefahren der Initiative lagen in ihrem Fokus auf den Zeitgeist (Individualismus und mangelnde Zahlungsbereitschaft für Journalismus im Online-Zeitalter) und auf den Geldbeutel der Bevölkerung. Die Rhetorik der Initianten gab zudem vor, mit der Annahme des Volksbegehrens werde sich für das Medienpublikum nur wenig ändern, es werde im Gegenteil mit seinem Handeln per Fernbedienung mehr Einfluss auf künftige, markttaugliche Angebote erhalten.

Der Diskurs war emotional aufgeladen, zeigte eine ausgeprägte Lagerbildung und wurde für eine politische Abstimmungskampagne ungewöhnlich früh und langanhaltend geführt (vgl. Udris/Eisenegger 2018). Während der jahrelangen Debatte wurden begleitend Salven parlamentarischer Vorstöße und interessengebundener Studien losgeschickt: Dabei ging es um die Plafonierung oder Halbierung der Empfangsgebühren, Forderungen nach mehr Kostentransparenz im SRG-Geschäftsbericht, einer Neudefinition von Service public, einer Umwandlung der SRG-Organisationsform von „Verein“ in eine „spezialgesetzliche Aktiengesellschaft“ oder auch darum, dass die Gebühren in der jährlichen Budgetdebatte neu vom Parlament festgelegt werden sollten und nicht wie bisher längerfristig durch den Bundesrat.

Brisant wurde es spätestens als der im schweizerischen Politsystem sonst übliche parlamentarische Gegenvorschlag im Falle der „NoBillag“-Initiative verworfen wurde. Er sah vor, die Gebühren bei zweihundert Franken anzusetzen. Ab diesem Zeitpunkt wurde immer deutlicher, dass es nun in einer „unschweizerischen Radikalaktion“ (Schawinski 2018, 24) um alles oder nichts ging. Die Nerven der „NoBillag“-Gegner lagen blank, als kurz darauf eine methodisch fragwürdige Meinungsumfrage der Sonntagszeitung behauptete, 57 Prozent würden zum Befragungszeitpunkt der Initiative zustimmen und eine Mehrheit glaube nicht an das Argument, dass die Annahme das Ende der SRG bedeute (vgl. von Burg 2017; Balsiger 2017).

Die Sorge wuchs, dass es Kreise gebe, die der SRG an der Urne lediglich aus Protest einen Denkkzettel verpassen könnten. Kurz zuvor für den Wahlkampf gegründete Gruppierungen wie das Komitee „Nein zum Sendeschluss“ oder „Operation Libero“ intensivierten daraufhin nochmals ihre Anstrengungen. Die äußerst umfangreiche Medienberichterstattung spiegelte während der Debatte die direkte oder indirekte Involviertheit der Massenmedien wider und zeigte sich überwiegend kritisch gegenüber der Vorlage (vgl. Koch/Keel 2018; Fög 2018). Im medialen Diskurs dominierten über weite Strecken ökonomische und juristische Aspekte rund um Finanzmittel, Markteinfluss, Machtausbau und medienrechtliche Regulierung, während journalistisch-publizistische Aspekte zweitrangig behandelt wurden (vgl. Fög 2018; Saner 2017). Die Initiative wurde schließlich am 4. März 2018 mit einer überraschenden Deutlichkeit von fast 72 % der Stimmen abgelehnt. Die Stimmbeteiligung lag bei überdurchschnittlichen 54,5 %.

3 Argumente von der „Bieridee“ bis zum Solidaritätsprinzip

Das Initiativkomitee, allen voran dessen Co-Präsident und Vizedirektor des Liberalen Instituts, Olivier Kessler, sowie die weiteren Befürworter wie der Schweizerische Gewerbeverband kämpften mit ihrem Vorstoß für mehr freien Markt in der Schweizer Medienlandschaft und damit grundsätzlich für mehr bürgerliche Selbstbestimmung bei der Mediennutzung. Für etwas zu bezahlen, das man eventuell gar nicht konsumiere oder sogar schlecht finde, sei ungerecht. Qualitativer Journalismus bedürfe keiner staatlichen Zwangsgebühren, sondern müsse sich am Markt finanzieren lassen. Betont wurde dabei stets, dass es bei der Initiative nicht darum ginge, die Institution SRG von der Landkarte zu tilgen. Lapidar wurde behauptet, die SRG könne sehr wohl mit ihrem teilweise hochwertigen Angebot überleben. Bekämpft werden sollte nach neoliberalistischem Gedankengut lediglich das herrschende staatliche „Zwangssystem“, das jährlich Gebühren für mediale Leistungen eintreibe. Mit der Annahme der Initiative würde nur noch produziert, wofür es eine Nachfrage gäbe. Zudem sei das Portfolio der SRG mit sieben TV-Sendern, 17 Radiosendern, irrelevanten Sendungsformaten und einem überbordenden Engagement auf sozialen Plattformen unnötig stark aufgeblasen worden. Ein weiterer Kritikpunkt der Initianten war die Behauptung, es bestehe ein ungesundes

Abhängigkeitsverhältnis zwischen dem Staat und der SRG, was eine unabhängige Berichterstattung infrage stelle.

Damit sind wesentliche Hauptstreitfragen der jahrelangen öffentlichen Auseinandersetzung bereits umrissen: Verschwindet die SRG nach Annahme der Initiative vollständig von der Bildfläche oder existiert sie in verschlankter Form weiter? Welche medialen Inhalte gehören zwingend zu einem Service public und welche können von Privatmedien gemäß dem sogenannten Subsidiaritätsprinzip übernommen werden?

Die Gegner*innen der Vorlage sowie das Management als auch die Trägerchaft der SRG wählten überwiegend das Untergangsszenario als Narrativ. Durch das Wegfallen der Gebühren müssten die SRG und die meisten der regionalen Privatsender ihre Tore schließen. Eine Finanzierung über freiwillige Abogebühren sei wenig realistisch und das dadurch stark reduzierte Programm sei nicht mehr attraktiv genug, um weiterhin substanziell Werbeeinnahmen zu generieren. Allenfalls wäre es noch möglich, für die Deutschschweiz ein kommerzielles Programm aufrechtzuerhalten. Die drei übrigen Sprachregionen könnten nicht mehr bedient werden, was dem Grundgedanken der Solidarität widerspreche. Ein Service public-Programmauftrag im Dienste der Demokratie wäre schwierig aufrechtzuerhalten.

Außerdem wurde betont, dass bei einer Annahme der Initiative und dem Wegfall der öffentlichen Gebührengelder kein Medium mehr dazu verpflichtet werden könne, vielschichtig über relevante Ereignisse zu informieren, stattdessen stünden elektronische Medien unter dem Zwang des Marktes und würden bloß noch produzieren, was Publikumsaufmerksamkeit garantiere (vgl. Interessengemeinschaft „Nein zu No-Billag“ 2017). Der Einfluss ausländischer Medien in der Schweiz würde damit weiter anwachsen. Damit wurde ausgemalt, dass es de facto ein „Massaker“ an der etablierten Medienlandschaft geben werde, was einen Verlust von tausenden Arbeitsplätzen zur Folge hätte. Wer danach vergleichbare massenmediale Leistungen konsumieren wolle, werde zudem deutlich höhere Kosten haben als die heutige Gebühr.

Zentral erscheint in dieser argumentativen Auslegeordnung das gesellschaftlich tief verankerte Solidaritätsprinzip, das mit der Initiative angegriffen wurde. Die Allgemeinheit finanziert mittels Steuern und Abgaben Dienstleistungen, die man selbst aktuell nicht oder nur selten nutzt: Sei dies im Bildungswesen mit öffentlichen Schulen, im Gesundheitswesen mit Krankenkassenprämien oder öffentlichen Krankenhäusern, im öffentlichen Transportwesen oder im Sicherheitswesen mit der Finanzierung von Polizei, Feuerwehr und Militär. Man befürchtete mit „NoBillag“

einen systemischen Präzedenzfall, dem danach weitere Angriffe auf traditionell öffentliche Aufgaben folgen würden.

Offen bleibt, inwiefern die Verfechter*innen der Initiative im Laufe des Wahlkampfes selbst zur schließlich deutlichen Niederlage beigetragen haben. Früh wurde von den Initianten offengelegt, dass die Idee zur Initiative am Stammtisch herangärte, es sich also tatsächlich um eine „Bieridee“ handelte (Blumer 2018). Der Initiativtext wirkte nicht zu Ende gedacht und die vorgebrachten Argumente – auch am Rednerpult im Parlamentssaal – zeugten wiederholt von geringer Kenntnis über die Konzession der SRG und die Besonderheiten des schweizerischen Mediensystems, das aufgrund der Kleinräumigkeit und Sprachenvielfalt nicht mit Mediensystemen anderer Länder zu vergleichen ist. So ist rein kommerziell finanzierter Rundfunk in der Schweiz eben nur in den wirtschaftsstarken Ballungsräumen überlebensfähig. Die aus der Initiative entstehenden ökonomischen, publizistischen und schließlich demokratischen Konsequenzen wie etwa der drohende Verlust von Medien- und Meinungsvielfalt wurden weitgehend ausgeblendet. Als das Initiativkomitee aufgrund der gesellschaftlichen Konsequenzen einer Schweiz ohne SRG unter Argumentationszwang geriet, wurde unter Druck ein „Plan B“ präsentiert, wie die SRG durch alternative Finanzierungsmodelle weiterexistieren könne (vgl. Schwald 2018). Dieser Vorschlag beinhaltete paradoxerweise ebenfalls einen Anteil an öffentlichen Geldern, die doch komplett abgeschafft werden sollten.

4 Fazit und Ausblick

Die „NoBillag“-Volksinitiative ist der vorläufige Höhepunkt einer seit der Jahrtausendwende wieder intensivierten öffentlichen Debatte um die Ausgestaltung der nationalen Medienpolitik. Medienpolitik ist ein stark problembehaftetes Politikfeld, dessen Entscheide vielfältig beeinflusst werden. Die Ursache liegt darin, dass Medienpolitik gleichzeitig in diversen gesellschaftlichen Subsystemen zu verorten ist, da ihre Themen u. a. auch die Wirtschaftspolitik, Bildungspolitik oder Kulturpolitik tangieren (vgl. Saxer 2012, 671). In medienpolitischen Diskursen ist deshalb jeweils eine besonders hohe Anzahl an Akteuren involviert, die sich durch eine unterschiedlich ausgeprägte Sach- und Fachkompetenz auszeichnen. Diese Vielfalt beteiligter Akteure erschwert die Durchsetzbarkeit breit akzeptierter und verbindlicher Entscheidungen.

Im Fall „NoBillag“ ist es gelungen, eine breite politische und zivilgesellschaftliche Phalanx zu bilden, die sich gegen die Initiative einsetzte: Nicht nur die Landesregierung sowie die beiden Kammern des nationalen Parlaments sprachen sich dagegen aus, sondern auch beinahe alle großen Parteien, die Kantonsregierungen, der Wirtschaftsdachverband, der Gemeindeverband, der Städteverband, der Bauernverband, der Seniorenverband, der Gewerkschaftsbund und sehr spät auch der Verband Schweizer Medien. Auch zivilgesellschaftliche Akteure erkannten, welche Wertschöpfung der mediale Service public in unterschiedlichen Branchen generiert – von der Design- und Architekturbranche über Hilfswerke, die Schweizer Film- und Musikbranche, bis hin zur Bildung von Kindern durch das Jugendprogramm – und welche volkswirtschaftliche und kulturelle Bedeutung er insgesamt besitzt. Eine Studie ergab, dass der gebührenfinanzierte, mediale Service public in der Schweiz mehr als 13.000 Arbeitsplätze sichert und einen Wertschöpfungseffekt von rund 1.8 Milliarden Franken mit sich bringt (vgl. BAK Basel 2016, 1 ff.). So entstand zusätzlicher Widerstand gegen die Initiative aus den Reihen von Künstler*innen, Sportler*innen, Menschen mit Sinnesbehinderungen, Religionen, dem Tourismusverband oder auch aus den Wissenschaftsgesellschaften.

Auch wenn aufgrund der Deutlichkeit des Wahlresultates eine ähnlich radikale Medieninitiative in naher Zukunft nicht mehr zu erwarten ist, bleibt wie auch anderswo in Europa der Druck auf die öffentlich finanzierten Service public-Medien bestehen. Bereits angekündigt sind neue Initiativen der rechtsbürgerlichen Schweizerischen Volkspartei SVP, welche die jährliche Medienabgabe halbieren wollen (vgl. *persoenlich.com* 2019; *persoenlich.com* 2017). „Der Status Zero wurde verhindert, der Status quo ist aber keine langfristige Option“, schrieb die im Abstimmungskampf stark engagierte zivilgesellschaftliche Organisation „Operation Libero“ (2018) in einer Mitteilung unter dem Titel „Anschlag verhindert. Demokratie gestärkt.“ Sie interpretierte das deutliche Nein zur „NoBillag“-Initiative als klares Bekenntnis zu einer medialen Grundversorgung in einer vielfältigen Medienlandschaft und als Signal an die Rechtspopulisten in Europa.

Ein wesentliches Learning aus dem Fall „NoBillag“ dürfte also sein, dass es bei der medienpolitischen Diskussion um die Zukunft eines modernen medialen Service public nicht genügt, institutionalisierte politische Kräfte hinter sich zu wissen, sondern dass es gelingen muss, die Zivilgesellschaft argumentativ zu erreichen. Dies beginnt mit einem ständigen

Dialog mit dem Publikum, setzt aber auch Medienkompetenz voraus, allem voran Wissen um die Besonderheiten von Medien als öffentliche, meritorische Güter.

Literatur

- Admin.ch** (2019): Wortlaut Eidgenössische Volksinitiative „Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren“ (Abschaffung der Billag-Gebühren), online unter <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vilvis454t.html>, letzte Änderung 06.08.2019/abgerufen 08.08.2019.
- BAK Basel Economics AG** (2016): Volkswirtschaftliche Effekte des gebührenfinanzierten medialen Service public. Eine makroökonomische Wirkungsanalyse im Auftrag des Bundesamts für Kommunikation BAKOM. Basel.
- Balsiger, Mark** (2017): Eine Umfrage, die ihr Geld nicht wert ist, online unter <https://sendeschluss-nein.ch/blog/eine-umfrage-die-ihr-geld-nicht-wert-ist/>, erstellt 03.12.2017/abgerufen 11.08.2019.
- Blumer, Claudia** (2018): Die No-Billag-Initiative war eine Bieridee. In: Tages-Anzeiger vom 2.1.2018, online unter <https://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/die-nobillaginitiative-war-eine-bieridee/story/16257523>, erstellt 02.01.2018/abgerufen 12.07.2019.
- Brandt, Mathias** (2017): Rundfunkgebühren im Vergleich, online unter <https://de.statista.com/infografik/3150/rundfunkgebuehren-in-ausgewaehlten-laendern/>, erstellt am 22.06.2017/abgerufen 11.08.2019.
- Bühler, Dennis** (2017): TV-Gebür: „No Billag“-Initiative: Auf Social Media geben sich selbst Wissenschaftler aufs Dach. In: Aargauer Zeitung vom 2.11.2017, online unter <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/no-billag-initiative-auf-social-media-geben-sich-selbst-wissenschaftler-aufs-dach-13186553>, erstellt 02.11.2017/abgerufen 17.07.2019.
- Cadinas, Julius** (2017): „Wie dumm und arrogant sind denn die #SRGer?“ Tweet vom 30.10.2017, online unter <https://twitter.com/jcandinas/status/925023304502702081>, erstellt 30.10.2017/abgerufen 08.08.2019.
- de Weck, Roger** (2016): „SRG leistet, was der Markt nicht kann“. In: Neue Zürcher Zeitung vom 3.9.2016, online unter: <https://www.nzz.ch/feuilleton/medien/srg-chef-roger-de-weck-zum-service-public-srg-leistet-was-der-markt-nicht-kann-ld.114656>, erstellt 03.09.2016/abgerufen 17.07.2019.
- EMEK – Eidgenössische Medienkommission** (2015): Service-public-Medien in der Schweiz. Diskussionsbeiträge und Gestaltungsvorschläge. Biel, online unter https://www.emek.admin.ch/inhalte/dokumentation/Service_public/EMEK_Beitrags_zum_Service_public_D.pdf, erstellt 11.12.2015/abgerufen 08.08.2019.
- EMEK – Eidgenössische Medienkommission** (2018): Besonderheiten von Medien im digitalen Zeitalter: Gestaltungsoptionen für eine leistungsfähige Medienlandschaft aus ökonomischer und gesellschaftlicher Perspektive. Biel, online unter https://www.emek.admin.ch/inhalte/dokumentation/22.01.2018_

- Besonderheiten_von_Medien_im_digitalen_Zeitalter/D_Medien_im_digitalen_Zeitalter_22.01.18.pdf*, erstellt 22.01.2018/abgerufen 17.07.2019.
- Fög** (2018): ABSTIMMUNGSMONITOR. Vorlagen vom 4. März 2018, online unter https://www.foeg.uzh.ch/dam/jcr:0a7ad23e-d48b-48f8-92cb-2acb88a7e29d/Abstimmungsmonitor_M%C3%A4rz_2018.pdf, erstellt 03.03.2018, abgerufen 11.08.2019.
- Fumagalli, Antonio** (2015): Von Sport bis Mord – so ist der Koloss SRG aufgestellt. In: Aargauer Zeitung vom 16.06.2015, online unter <https://www.aargauerzeitung.ch/schweiz/von-sport-bis-mord-so-ist-der-koloss-srg-aufgestellt-129246522>, erstellt 16.06.2015/abgerufen 17.07.2019.
- Grubenmann, Stephanie; Russ-Mohl, Stephan** (2016): Zusammenarbeit statt Konkurrenz. Kooperationsmöglichkeiten zwischen der SRG SSR und privaten Medienunternehmen in der Schweiz. Lugano.
- Hettich, Peter; Schelker, Mark** (2016): Neugestaltung des Programmauftrags der audiovisuellen Medien im digitalen Zeitalter. Studie im Auftrag des Verbandes Schweizer Medien (VSM). St. Gallen, Freiburg.
- IaKom** (2016): Nutzung und Bewertung der Schweizer Radio- und TV-Programme 2015. Studie im Auftrag des Bundesamts für Kommunikation. Zürich.
- Interessengemeinschaft „Nein zu No-Billag“** (2017): Nein-Argumente, online unter <https://nonobillag.rhapps.com/index.php/argumentel/>, abgerufen 08.08.2019.
- Kessler, Olivier** (2016): Medienvielfalt ohne Zwangsgebühren. In: Neue Zürcher Zeitung vom 20.10.2016, online unter <https://www.nzz.ch/feuilleton/medien/no-billag-initiative-medienvielfalt-ohne-zwangsguebuehren-ld.123133?reduced=true>, erstellt 20.10.2016/abgerufen 16.07.2019.
- Koch, Carmen; Keel, Guido** (2018): Inhaltsanalyse von SRF-Programmen zur „NoBillag“-Initiative. Wie viel Raum erhalten Pro- und Contra-Argumente in ausgewählten Informations- und Diskussionssendungen des SRF? Schlussbericht z. Hd. Stiftung für Medienfreiheit und MedienVielfalt. IAM Institut für Angewandte Medienwissenschaft. Winterthur.
- Martig, Charles** (2016): Natalie Rickli auf der „Anti-Service-Public-Mission“. Ein Blogbeitrag vom 31.8.2016 auf kath.ch, online unter https://www.kath.ch/blogsdl/nathalie-rickli-service-public-mission-gegen-zerstoerer-und-privatisierer_b, erstellt 31.08.2016/abgerufen 10.06.2019.
- Müller, Patrik** (2017): Ist die SRG ein Staatssender? In: Aargauer Zeitung vom 20.12.2017, online unter <https://www.aargauerzeitung.ch/kommentare-aaz/ist-die-srg-ein-staatssender-132018745>, erstellt 20.12.2017/abgerufen 15.07.2019.
- Operation Libero** (2018): Anschlag verhindert. Demokratie gestärkt, online unter <https://www.operation-libero.ch/del/medien/2018-03-04-anschlag-verhindert-demokratie-gestaerkt>, erstellt 04.03.2018/abgerufen 08.08.2019.
- Persoendlich.com** (2017): SRG-Kritiker wappnen sich für ein Nein, online unter <https://www.persoendlich.com/medien/srg-kritiker-wappnen-sich-fur-ein-nein>, erstellt 22.10.2017/abgerufen 11.08.2019.
- Persoendlich.com** (2019): SVP droht SRG mit Halbierungsinitiative, online unter <https://www.persoendlich.com/medien/svp-droht-srg-mit-halbierungsinitiative>, erstellt 26.03.2019/abgerufen 11.08.2019.

- Pfister, Gerhard** (2016): Das Beste aus zwei Welten. In: Schweizer Monat Dossier: „Zukunft des Service public in den Medien“. Ausgabe 1039 – September 2016, online unter <<https://schweizermonat.ch/das-beste-aus-zwei-welten/#>>, erstellt 01.09.2016/abgerufen 16.07.2019.
- Polynomics AG** (2016): Analyse von Wettbewerbsverzerrungen. Wettbewerbswirkungen der Gebührenfinanzierung des Service public. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Kommunikation BAKOM. Olten.
- Publicom AG** (2015): Kosten und Finanzierung des öffentlichen Rundfunks im europäischen Vergleich. Bericht z. Hd. der Eidgenössischen Medienkommission EMEK, online unter <https://www.emek.admin.ch/inhalte/Service_public_Kosten_und_Finanzierung_Expertise_Publicom.pdf>, erstellt 25.09.2015/abgerufen 11.08.2019.
- Puppis, Manuel** (2016): Öffentliche Medien auf dem Prüfstand. In: Neue Zürcher Zeitung vom 27.8.2016, online unter <<https://www.nzz.ch/feuilleton/medien/service-public-im-internationalen-vergleich-ld.113309>>, erstellt 27.08.2016/abgerufen 08.07.2019.
- Puppis, Manuel; Schweizer, Corinne** (2015): Service public im internationalen Vergleich. Studie im Auftrag des Bundesamts für Kommunikation. Freiburg.
- Saner, Mirco** (2017): Der mediale Service Public als Geschäft. In: EJO European Journalism Observatory, online unter <<https://de.ejo-online.eu/qualitaet-ethik/der-mediale-service-public-als-geschaef/>>, erstellt 17.07.2017/abgerufen 08.08.2019.
- Saxer, Ulrich** (2012): Mediengesellschaft. Eine kommunikationssoziologische Perspektive. Wiesbaden: Springer VS.
- Schawinski, Roger** (2018): No Billag? Die Gründe und die Folgen. Gockhausen: Wörterseh Verlag.
- Schelker, Mark; Hettich, Peter; Eichenberger, Reiner** (2016): Ein neuer Weg zur Meinungsvielfalt. In: Neue Zürcher Zeitung vom 10.9.2016, online unter <<https://www.nzz.ch/feuilleton/medien/dezentrales-modell-fuer-den-service-public-ein-neuer-weg-zur-meinungsvielfalt-ld.115990>>, erstellt 10.09.2016/abgerufen 18.07.2019.
- Schranz, Mario; Eisenegger, Mark; Udris, Linards** (2017): Switzerland. In: Newman, Nic; Fletcher, Richard; Kalogeropoulos, Antonis; Levy, David; Nielsen, Rasmus Kleis: Reuters Institute Digital News Report 2017, 95–96.
- Schwald, Alain** (2018): Working Paper: Die SRG in einem gebührenfreien Umfeld, online unter <<https://alainschwald.ch/wp-content/uploads/2018/01/diskussionspapier-die-srg-in-einem-gebuehrenfreien-umfeld.pdf>>, abgerufen 01.08.2019.
- SRF** (2017): Schweizer Radio und Fernsehen in 20 Fakten. Zürich.
- Stadler, Rainer** (2016): Franken vom Staat. In: Neue Zürcher Zeitung vom 08.09.2016, online unter <<https://www.nzz.ch/feuilleton/medien/neu-interpretierter-medienartikel-franken-vom-staat-ld.115733>>, erstellt 08.09.2016/abgerufen 17.07.2019.
- Udris, Linards; Eisenegger, Mark** (2018): Switzerland. In: Newman, Nic; Fletcher, Richard; Kalogeropoulos, Antonis; Levy, David; Nielsen, Rasmus Kleis: Reuters Institute Digital News Report 2018, 105–106.
- von Burg, Denis** (2017): „No Billag“-Befürworter liegen deutlich vorne. In: Sonntagszeitung vom 03.12.2017, online unter <<https://www.tagesanzeiger.ch/sonntagszeitung/standard/Das-No-BillagLager-startet-mit-klarem-Vorsprung/story/15220997>>, erstellt 03.12.2017/abgerufen 15.07.2019.

Über die Autoren

Vinzenz Wyss, Dr. phil., Professor für Journalistik am Institut für Angewandte Medienwissenschaft der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW). Email: vinzenz.wyss@zhaw.ch

Mirco Saner, M. A., wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Professur für Journalistik am Institut für Angewandte Medienwissenschaft der ZHAW. Email: mirco.saner@zhaw.ch