

Service public : welches Konzept für welche Medien?

Autor(en): **Blum, Roger**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Medienwissenschaft Schweiz = Science des mass média Suisse**

Band (Jahr): - **(2002)**

Heft 1

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-790690>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Service public:

Welches Konzept für welche Medien?

Was heisst eigentlich Service public? Woher stammt der Begriff? Und wie wird er interpretiert, wenn es um das schweizerische Radio- und Fernsehgesetz geht? Das «Schweizer Lexikon» führt den Begriff «Service public» erstaunlicherweise nicht. Auch in seinem Artikel über die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) kommt die Formulierung nicht vor (Ziehr 1998, Bd. 10: 259–262). Die Bundesverfassung spricht nirgends von Service public, nicht einmal im Radio- und Fernsehartikel¹. Ebenso wenig brauchen das geltende Radio- und Fernsehgesetz und die Konzession für die SRG das Wortpaar. Lediglich in Botschaften des Bundesrates, in Expertenberichten, in den Erläuterungen des Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) zum neuen Radio- und Fernsehgesetz und in der wissenschaftlichen Literatur wird der Service public benützt, doch nie definiert. Wir führen also dauernd einen Begriff im Munde, den es rechtlich gar nicht gibt und der gar nicht definiert ist.

Die Bedeutung des Service public

Seine ursprüngliche Heimat hat der Begriff in Frankreich (Bauby 1997). In Frankreich versteht man unter Service public jene öffentlichen Leistungen, die sich durch die Jahrhunderte hindurch herausgebildet haben und als unabdingbar für die Gleichbehandlung der Bürgerinnen und Bürger betrachtet werden. Als Ludwig XI. 1464 einen Postdienst errichtete, schuf er einen Service public. Im Ancien Régime und im 19. Jahrhundert hat sich der Service public in der Form nationaler Netze zunehmend etabliert: Der Staat unterhielt die Post, die Kanäle, die Strassen, später die Eisenbahnen, das Telegrafensystem, das Telefonnetz. Im lokalen Rahmen gewährleistete das Gemeinwesen die Versorgung mit Wasser, Gas und Elektrizität. Der Service public war folglich ein öffentlicher Dienst, der der Bevölkerung regelmässig und anhaltend, bei gleichem und gerechtem Zugang und zu günstigen Bedingungen Leistungen zur Verfügung stellte. Es waren Leistungen, die ohne staatliches Engagement nicht oder nicht so günstig oder nicht so breitflächig angeboten worden wären und die im Markt nicht unbedingt rentieren. Dazu gehören in der Regel auch Schulen, Spitäler, Gefängnisse, Energieversorgung und Abfallbeseitigung.

Der Begriff Public Service existiert im angelsächsischen Raum ebenfalls. In den USA kommt dem Begriff heute eine Doppelbedeutung zu: Einerseits beschreibt er öffentliche Versorgungsleistungen. So befasst sich beispielsweise die Public Service Company of North Carolina mit der Gasversorgung², der Public Service of New Hampshire³ und die Maine Public Service Company⁴ mit der Stromversorgung, die Wisconsin Public Service Company⁵ mit Strom und Gas, und die entsprechenden Kommissionen in Florida, Georgia, Montana und Louisiana überwachen Strom, Gas, Telefon, Wasser, Abwasser, Eisenbahn- und Lastwagenverkehr oder schlicht die Tarifpolitik der Transportgesellschaften. Andererseits engagieren sich Public Service-Institutionen für eine volksnahe Politik (public policy), für die Bürgerrechte, für die Ausbildung von Leuten, die in den öffentlichen Dienst eintreten wollen, aber auch für freiwillige Dienste der Bürgerinnen und Bür-

ger zugunsten der Gemeinschaft. Für solch freiwillige Aktivitäten wirbt beispielsweise das Harvard Public Service Network⁶. Auf Karrieren im öffentlichen Dienst bereitet die George Bush School of Government & Public Service⁷ vor. Ähnliche Ziele verfolgt die Wagner Graduate School of Public Service. Sie schreibt: «Students arrive at the Wagner School with a desire to serve the public»⁸. Das American Institute for Public Service schliesslich verteilt Preise an all jene, die sich in ihrem Eifer für die öffentliche Sache hervortun⁹.

Wir können also bilanzieren: Service public oder Public Service beschreibt sowohl öffentliche Leistungen als auch öffentliches Engagement. Es ist ein Dienst an der öffentlichen Sache. Es ist ein Dienst, der vor allem in der französischen Tradition gewährleistet, dass möglichst alle Menschen die gleichen Leistungen zu möglichst günstigen Bedingungen erhalten. Es handelt sich um Leistungen, die im Markt nicht unbedingt rentieren. Der Staat sorgt dafür, dass diese Leistungen angeboten werden. Er kann die Aufgabe selber übernehmen oder sie an Private delegieren.

Service public und Medienmodelle

Im Medienbereich kam der Begriff Public Service, Service public oder öffentlicher Dienst, öffentliche Aufgabe zuerst im Zusammenhang mit dem Rundfunk auf (Schade 1997). In die Debatte eingeführt wurde er in Grossbritannien. Während die Amerikaner nach dem Ersten Weltkrieg den Weg frei gaben für private Radioversuche und dadurch bald über 500 Stationen erhielten, die ein «Chaos im Äther» verursachten, wollten die Briten mehr Kontrolle und mehr Ordnung. 1922 entstand die British Broadcasting Company (BBC), die unter der Leitung von John Charles Reith nicht zum Staatsender wurde, sondern das Konzept des Public Service entwickelte. Dieses Konzept beinhaltete, dass die BBC von der Regierung unabhängig war, aber sich in den Dienst der nationalen Identität stellte und sich zum Ziel setzte, den Leuten das zu bieten, was sie brauchen, und nicht einfach das, was sie wollen. Die BBC grenzte sich damit deutlich ab von der amerikanischen Radio-Philosophie, die argumentierte, ein

Programm könne nur erfolgreich sein, wenn es die Wünsche der Mehrheit erfülle.

Damit kreierten die Briten ein Modell, das vielfach nachgeahmt wurde und das wir heute dem Medienmodell der sozialen Verantwortung zuordnen können. Wenn wir dem normativen Divergenz-Ansatz von Fred Siebert, Theodore Peterson und Wilbur Schramm (Siebert/Peterson/Schramm 1956), Weischenberg 1992: 86–92), ergänzt durch Denis McQuail, folgen, dann können wir sechs Medienmodelle ausdifferenzieren¹⁰:

- Das erste Modell ist das *Autoritarismus-Modell*. Es geht zurück auf das 16. Jahrhundert und auf die Staatstheorie des Absolutismus. In diesem Modell haben die Medien die Aufgabe, der Regierung zu dienen, die Herrschaft zu stabilisieren. Nur wer vom Staat ein Patent oder eine Lizenz erhält, darf ein Medium herausgeben, und was publiziert wird, unterliegt der staatlichen Zensur. Eine Kritikfunktion ist nicht vorgesehen. In diesem Modell hat das Konzept des Service public nichts verloren. Die Medien dienen mehr den Herrschenden als den Bedürfnissen der Bevölkerung. Dieses Modell galt beispielsweise in der Alten Eidgenossenschaft bis 1798, im zaristischen Russland oder unter den faschistischen Regierungen in Spanien und Portugal. Es gilt heute noch in Staaten des Nahen Ostens wie etwa Syrien oder in autoritären Staaten Zentralasiens und Afrikas.
- Das zweite Modell ist das *Liberalismus-Modell*. Es ist ein Kind der Aufklärung und des Kapitalismus und hat seinen Ursprung in England und in den Schriften von John Milton, John Locke und John Stuart Mill. Die Medien haben die Aufgabe, bei der Suche nach der Wahrheit als Diskussionspartner und nicht als Propagandainstrumente der Regierung zu wirken. Sie sind Privatunternehmen, die sich auf einem «freien Markt der Ideen» gegenseitig Konkurrenz machen; sie gehorchen also den Regeln des Marktes, des Kommerz. Es gibt keine Zensur, und Angriffe auf die Regierung sind nicht strafbar. So bildete sich die Kritik- und Kontrollfunktion der Medien heraus; sie wurden zu Wachhunden der Demokratie. Da die in diesem Modell entstandenen Medien eminent politisch waren, erfüllten sie automatisch eine Art Service public, aber verlangt war er nicht. Und da nicht nur das politische Engagement prägend war für die Medien, sondern auch ihre zunehmend kommerzielle Ausrichtung, stand der freiwillige Service public mehr und mehr in Frage. Dieses Modell galt seit dem 19. Jahrhundert fast in allen aufgeklärten Demokratien, auch in der Schweiz. Es besteht bis heute fort, am ausgeprägtesten in den USA.
- Das dritte Modell ist das *Totalitarismus-Modell*. Hier unterliegt die Publizistik der absoluten Kontrolle der herrschenden Partei und wird gelenkt durch Sprachregelungen und Zensur sowie durch eine parteikonforme Personalpolitik. Die Medien müssen eine positive Funktion für die Gesellschaft erfüllen und das Volk im Sinne der Parteiziele erzie-

hen helfen. Insofern leisten die Medien in diesem Modell einen Service public, allerdings nicht einen dienenden, sondern einen bevormundenden. Dieses Modell etablierte sich zunächst im kommunistischen System und ging dort zurück auf die Presstheorie Lenins. Nach der Oktoberrevolution von 1917 wurde es mit dem «Dekret über die Presse» in Russland in die Tat umgesetzt. Dieses Modell praktizierten aber mit anderen ideologischen Vorzeichen auch die Faschisten 1925–1943 in Italien¹¹ und die Nationalsozialisten 1933–1945 in Deutschland. Heute finden wir dieses Modell noch in China, Nordkorea, Vietnam, Kuba und Irak.

- Das vierte Modell ist das *Sozialverantwortungs-Modell*. Es entstand in den USA nach dem Zweiten Weltkrieg und ist eine Weiterentwicklung des Liberalismus-Modell. Die «Commission on freedom of the press» verlangte, dass sich die Medien auf den öffentlichen Dienst verpflichten, dass sie die verschiedenen Standpunkte zum Ausdruck bringen, hohe professionelle Standards erfüllen und nicht nur einer Minderheit und nicht ausschliesslich dem big business dienen. Dieses Modell fordert ganz eindeutig einen Service public ein. Es realisiert ihn über staatliche Minimalvorschriften, journalistische Ausbildung, ethische Kodizes und Publikumskontrollen in den USA, Rahmenbedingungen und Auflagen vor allem für Radio und Fernsehen in Europa. Dieses Modell hat sich in aufgeklärten Demokratien in Ansätzen durchgesetzt.
- Das fünfte Modell ist das *Modell der Entwicklungsländer*. In diesem Modell gilt zwar Pressefreiheit, aber die Ziele der nationalen Entwicklung gehen vor. Auch hier sind gewisse Service public-Elemente enthalten, aber es ist beispielsweise nicht immer garantiert, dass Minderheiten in den Medien zum Zug kommen. Das Modell gilt in vielen Ländern Afrikas und Asiens, aber auch Lateinamerikas.
- Das sechste Modell schliesslich ist das *Modell der demokratischen Partizipation*. Dieses Modell, das aus der Medienkommunikation eine Zweiwegkommunikation machen wollte, ist weitgehend Utopie geblieben. Aber mit dem Internet erhält es bessere Realisierungschancen denn je. Hier besteht die Möglichkeit, dass das Publikum Service public-Leistungen direkt einfordert.

Drei Positionen in der Schweiz

Vorerst aber dient der Service public im Medienbereich dazu, das Sozialverantwortungs-Modell umzusetzen. Was heisst das konkret? Und was heisst das in der Schweiz? In der Diskussion um das schweizerische Radio- und Fernsehgesetz können wir im wesentlichen drei Positionen ausdifferenzieren: Die veranstaltungsorientierte Position, die inhaltsorientierte Position und die beziehungsorientierte Position.

1. Die veranstaltungsorientierte Position: Diese Position versteht Service public als umfassende Dienstleistung

zugunsten der schweizerischen Bevölkerung unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes. Es ist die Position des Bundesrates und weitgehend auch jene der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). Danach besteht Service public darin, dass der Rundfunk all jene Funktionen erfüllt, die im Verfassungsartikel für Radio und Fernsehen¹² aufgezählt sind, also Information, Meinungsbildung, Unterhaltung, kulturelle Orientierung, Wertevermittlung. Zudem soll der Rundfunk für alle Regionen gleichwertige Angebote mit flächendeckender Verbreitung zur Verfügung stellen. Service public soll also sicherstellen, dass die Besonderheiten der Schweiz (Mehrsprachigkeit, geografische Zersplitterung, Föderalismus, direkte Demokratie, kulturelle und ethnische Minderheiten) zu keinen Nachteilen in der Versorgung mit Rundfunkangeboten führen. Damit dies sichergestellt wird, soll es eine zentrale Service public-Anstalt geben, nämlich die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG). Wörtlich schreibt das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) in den Erläuterungen: «Organisatorisch kann der Service public auf nationaler und sprachregionaler Ebene am effizientesten erbracht werden, indem dessen Hauptlast einem einzigen nationalen Veranstalter übertragen wird, der eine flächendeckende Versorgung zu garantieren hat und in den Genuss des überwiegenden Teils der verfügbaren Mittel kommt» (UVEK 2000: 13). Das Departement anerkennt zwar, dass auch andere Veranstalter Service public-Leistungen erbringen, lehnt aber in den Erläuterungen ein Konzept ab, das solche Leistungen finanziell unterstützt. Ganz radikal wurde diese Position seinerzeit im vor allem aus kirchlichen Kreisen stammenden «Wislikofen-Papier» vertreten (Hunziker / Meier 1997: 3–16), deren Autoren argumentierten: «Obschon private Veranstalter Leistungen für das Gemeinwohl erbringen können, sind gesetzliche Verpflichtungen zu Service-public-Aufgaben im privatwirtschaftlichen Rundfunk systemwidrig» («Zoom K & M» 1998: 35). In der Zwischenzeit hat die Idee des Gebührensplittings wieder Aufwind bekommen, und dafür bräuchte man Kriterien, die mithelfen, den Service public auch inhaltlich zu definieren.

2. Die inhaltsorientierte Position: Diese Position subsummiert unter Service public nur jene Leistungen, die sich im Markt nicht rechnen, also Rundfunkversorgung von Randgebieten, Angebote in den Themenbereichen Politik, Kultur, Bildung und Wissenschaft, Beiträge zum öffentlichen demokratischen Diskurs. Negativ formuliert würden Angebote, die automatisch hohe Einschaltquoten generieren und kommerziell ein Geschäft sind, also vor allem solche aus den Bereichen Unterhaltung und Sport, nicht zum Service public gerechnet. Diese Position vertreten verschiedene jetzige und ehemalige Verantwortliche für kommerzielle Radio- und Fernsehprogramme, vor allem Günter Heuberger, Peter Wanner und Roger Schawinski, die argumentieren, dass sie in ihren Programmen ebenfalls solche Leistungen erbringen

oder erbrachten und dass diese mit Gebührengeldern abgegolten werden müssten. Inhaltlich noch enger definieren Service public die Forschenden am Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft der Universität Zürich (Imhof / Schranz / Kamber 2002). Sie subsumieren unter den Begriff die Berichterstattungsleistungen, welche die einzelnen Medien im Rahmen der medialen Politikvermittlung für den demokratischen Meinungsbildungsprozess bereit stellen. Service public, so argumentieren sie, bestehe darin, dass die Medien jene Funktionslücken ausfüllen, die sich durch den neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit ergeben – Strukturwandel verstanden als zunehmende Medialisierung der Gesellschaft seit den sechziger Jahren des letzten Jahrhunderts. Die Anforderungen an einen solchen Service public bestehen erstens in der Bereitstellung grundlegender politischer Information, zweitens in der Darstellung der Position der wichtigsten politischen Akteure und drittens in der Gewährleistung einer kontinuierlichen und kontextgebundenen politischen Information.

3. Die beziehungsorientierte Position: Diese Position erläutern Otfried Jarren, Patrick Donges und Matthias Künzler im Buch «Der schweizerische öffentliche Rundfunk im Netzwerk» (Jarren et al. 2001). Die Autoren plädieren für ein dynamisches Modell des Service public, weil die Festlegung eines Funktionsauftrages ständig neu ausgehandelt werden muss. Der Service public des Rundfunks soll durch Selbstreflexion, Fremd- und Selbstevaluation und durch die Schaffung von Schnittstellen zu seinen Umwelten auf Aushandlungs-, Kommunikations- und Evaluationsprozesse in der Gesellschaft verpflichtet werden. Deshalb entwickeln die Autoren ein Beziehungsmodell des Service public, in dem der Rundfunk zu seinen Umwelten – Politik, Ökonomie und Gesellschaft – gleichwertige Beziehungen (und gleichen Abstand) aufrecht erhält. Sie nennen vier Strategien zur Ausgestaltung eines solchen Beziehungsnetzes: Erstens die Regulierung von Prozessen statt von Programminhalten, zweitens die Errichtung von Schnittstellen zu jeder der Umwelten, drittens die Verbesserung der Selbstreflexion und viertens die Etablierung von Formen der Fremd- und Selbstevaluation. Bis jetzt ist diese Position im öffentlichen politischen Diskurs noch nicht vertreten.

Das veranstaltungsorientierte Konzept bezieht Service public vorab auf die SRG. Die anderen Medien – private elektronische Medien und private Printmedien – wären frei, auf Service public-Leistungen zu verzichten. Das inhaltsorientierte Konzept bezieht Service public auf die Angebote und hätte im Bereich der elektronischen Medien zur Folge, dass entsprechende Programmteile finanziell abgegolten werden müssten. Gerade die Service public-Definition der Forschenden im Umfeld des Zürcher Soziologen und Publizistikwissenschaftler Kurt Imhof zeigt aber, dass sie vor allem von einem Teil der Printmedien erfüllt wird. Das beziehungs-

orientierte Konzept regelt mehr das Problem, wie staatsnah oder staatsfern Service public-Veranstalter im Rundfunkbereich sein können und sein müssen.

Welches Konzept für welche Medien? Die Wissenschaft kann zeigen, welche Konsequenzen die einzelnen Konzepte haben. Das veranstaltungsorientierte Konzept ist einfach umsetzbar, aber teilweise ungerecht. Das inhaltsorientierte Konzept wäre differenzierter, aber es ist sehr schwer anzuwenden, und Willkür wäre dabei unvermeidlich. Das beziehungsorientierte Modell ist heilsam für die Positionierung von Veranstaltern, die einen öffentlichen Auftrag erhalten. Den Entscheid, welches Konzept für die Schweiz das richtige ist, muss die Politik fällen.

Anmerkungen

¹ BV Art. 93

² <http://www.naroil.com/trade/te000857.html>

³ <http://www.energy.unh.edu/PSNH.htm>

⁴ <http://www.mfx.net/~mpstp/>

⁵ <http://www.wisconsinpublicservice.com/>

⁶ <http://www.fas.harvard.edu/~pbh/psn/>

⁷ <http://bush.tamu.edu/home/>

⁸ <http://www.nyu.edu/wagner/about-index.html>

⁹ <http://www.aips.org/>

¹⁰ Noch differenzierter als dieser normative Divergenzansatz ist der pragmatische Differenzansatz des Autors, den zu entfalten aber hier zu weit führt.

¹¹ Der italienische Faschismus wurde erst 1925 totalitär.

¹² Art. 93 BV

Literatur

Bauby, Pierre (1997): *Le service public* (= Dominos 154). Paris: Flammarion.

Blum, Roger (1998): Defizite beim Service public, in: «Zoom Kommunikation & Medien» 11, S. 4–9.

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) (2000): Erläuterungen zum Entwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz (RTVG). Bern: UVEK

Hunziker, Peter/Meier, Urs (1997): Das Wislikofen-Paper über den Service public, in: «Zoom Kommunikation & Medien» 9, S. 3–16.

Hutchison, David (1999): *Media Policy. An Introduction*. Oxford: Blackwell.

Imhof, Kurt/Schranz, Mario/Kamber, Esther (2002): *Service public als Qualitätsmerkmal. Eine induktive Analyse der Nachrichtensendungen öffentlich-rechtlicher und privater Anbieter in der Deutschschweiz vom 1.11.99–31.12.2000*. Zürich: Forschungsbereich Öffentlichkeit und Gesellschaft (unpubliziert).

Jarren, Otfried/Donges, Patrick/Künzler, Matthias/Schulz, Wolfgang/Held, Thorsten/Jürgens, Uwe (2001): *Der öffentliche Rundfunk im Netzwerk von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Eine komparative Studie zu Möglichkeiten der Absicherung des Public Service*. Baden-Baden/Hamburg: Nomos.

McQuail, Denis (1983): *Mass Communication Theory. An Introduction*. London: Sage.

Schade, Edzard (1997): Gründerzeiten, in: «Zoom Kommunikation & Medien» 9, S. 24–29

Siebert, Fred/Peterson, Theodore/Schramm, Wilbur (1956): *Four Theories of the Press*. Urbana: University of Illinois Press.

Weischenberg, Siegfried (1992/1995): *Journalistik*. 2 Bd. Opladen: Westdeutscher Verlag.

Ziehr, Wilhelm (Hrsg., 1998): *Schweizer Lexikon. Volksausgabe*. 12 Bd., Visp: Mengis + Ziehr.