Vorwort

Mit der Regelung von Lebensbereichen formt das Recht auch stetig neue Institute aus, die gerade durch ihre Verrechtlichung eine gewisse Beharrlichkeit selbst gegenüber dynamischen Entwicklungen aufweisen. So wird durch die Verfassung eine Medienordnung fortgeschrieben, deren Grundannahmen in tatsächlicher Hinsicht kaum noch mit den real vorzufindenden Verhältnissen zu vereinbaren sind. Vor allem die Digitalisierung hat die Wettbewerbsbedingungen in den Medienmärkten grundlegend und nachhaltig verändert. Vor dem Hintergrund dieser Veränderungen ist auch die Frage neu zu beantworten, auf welche Weise die für eine funktionierende Demokratie notwendige Versorgung der Bevölkerung mit vielfältigen und qualitativ hochstehenden Informationen zukünftig sichergestellt werden soll.

Der Verband Schweizer Medien (VSM) ist die Branchenorganisation der privaten schweizerischen Medienunternehmen mit Schwerpunkt Print und Digital. Er vereinigt über 100 Unternehmen und branchennahe assoziierte Mitglieder, die zusammen rund 300 Zeitungen und Zeitschriften herausgeben sowie verschiedene Newsplattformen und elektronische Medien anbieten. Der Verband hat die vorliegende Studie in Auftrag gegeben, um sich in die gesellschaftliche und politische Diskussion um die Neugestaltung eines Leistungsauftrags für die audiovisuellen Medien einbringen zu können. Die Studie ist interdisziplinär angelegt und soll den VSM in die Lage versetzen, seine Positionen auf tragfähige juristische und ökonomische Grundlagen abzustützen. Die Forschungsschwerpunkte der Autoren dieser Studie liegen im Bereich der Regulierung von Märkten. Es war ein Anliegen der Autoren, etablierte Denkansätze in regulierten Märkten – zu nennen sind etwa rechtliche Governance-Ansätze und ökonomische Theorien zu Interventionen in Märkte – auf die Medienordnung zu übertragen und damit neue Denkanstösse jenseits der aktuellen Diskurse in der Medienwissenschaft zu liefern. Nicht Gegenstand der Studie waren die Zulässigkeit des Joint Ventures im Werbebereich von SRG, Swisscom und Ringier sowie die Auswirkungen dieses Joint Ventures auf die Werbemärkte.

Der Auftrag für die vorliegende Studie wurde den Autoren am 17. September 2015 auf Basis einer am 25. Juni 2015 erstellten Offerte erteilt. Die in der Offerte skizzierte Struktur der Studie wurde vom VSM ohne Änderung zur Kenntnis genommen. Die Fragestellungen wurden bewusst offen formuliert; eine Instruktion seitens des VSM fand nicht statt. Die dem VSM am 20. März 2016 zugesandte Studie wird mit vorliegendem Buch in sprachlich bereinigter und punktuell ergänzter Form veröffentlicht, ohne dass der Auftraggeber Änderungswünsche hätte geltend machen wollen.

Unsere Mitarbeitenden Jannick Koller und Lukas Mathis, beide M.A. HSG in Law, sowie Marco Schneiter, M.A. in Economics, haben mit ihren Recherchen, Textentwürfen und Denkanstössen in erheblichem Mass zum Gelingen und zur beförderlichen Fertigstellung der vorliegenden Studie beigetragen. Ihnen sei an dieser Stelle herzlich gedankt. Verpflichtet sind wir sodann Dr. Rolf Auf der Maur für seine Darlegung der neuen Geschäftsmodelle im Werbemarkt und seine Ausführungen zum Urheberrecht, sowie Prof. Dr. Reiner Eichenberger, Prof. Dr. Andreas Fahr, Prof. Dr. Manuel Puppis und Dr. Michael Funk für ihre Diskussionsbereitschaft und inhaltlichen Anregungen. Danken möchten wir auch lic.iur. Jérôme Voumard, RA, und Bénon Eugster vom Dike Verlag für die äusserst speditive und professionelle Drucklegung des vorliegenden Werks.

St.Gallen / Freiburg, im Mai 2016

Peter Hettich & Mark Schelker

Inhalt

Abbildungen XI

1. Einleitung 1

2. Entwicklungslinien 5

2.1. Ökonomisch-technische Entwicklung 5
2.1.1. Zögerliche Anfänge, erste Krisen und starker Gestaltungswille der Politik 8
2.1.2. Aufbau der Infrastruktur für Radio und Fernsehen im Monopol und zaghafte Öffnung 10
2.1.3. Entkopplung von Verbreitung und Programm und Folgen für den Wettbewerb 12
2.1.4. Steigende Empfangsgebühren, sinkende Kosten 17
2.1.5. Folgen der Digitalisierung für den Wettbewerb zwischen Print- und audiovisuellen Medien 20
2.1.6. Kennzahlen zur heutigen Position der SRG 24
2.2. Rechtsentwicklung: Konvergenz der Medien – Spaltung der Medienordnung 27
2.2.1. Eine an der Verbreitung, nicht an den Inhalten orientierte Verfassungsordnung 27
2.2.2. Knappheit an Frequenzen als Anknüpfungspunkt für staatliche Intervention 29
2.2.3. Qualitative Defizite als Anknüpfungspunkt für staatliche Intervention 31
2.2.4. Mediale Grundordnung im Spannungsfeld von Freiheit und Leistungsauftrag 37
a) Überblick 37
b) Schutz der Medien und ihrer Funktionen 39
c) Weitgehende Regelungskompetenzen 45
2.2.5. Umsetzung der Grundordnung 48
2.2.6. Aktuelle Entwicklungen 54
2.3. Zwischenfazit zur technischen, ökonomischen und rechtlichen Entwicklung 56

3. Inhalt des medialen Leistungsauftrags.....59

3.1. Ökonomische Perspektive: Funktionsweise von Medienmärkten 59
3.1.1. Eigenschaften von Mediengütern und Medienmärkten.....60
3.1.2. Mögliche ökonomische Gründe für einen öffentlichen Leistungsauftrag im medialen Bereich 62
3.1.3. Medieninhalte mit positiver Externalität?.....65
3.1.4. Die Rolle der Medien im politischen Prozess 67
a) Medien und Politik: Die Evidenz.....69
b) Informationsqualität und Marktstruktur.....76
c) Zwischenfazit 84
3.1.5. Konsequenzen für die Diskussion in der Schweiz.....84
a) Wettbewerbssituation: Konvergenz der Medienformen 85
b) Kongruenz der Medienmärkte mit der politischen Geografie.....89
c) Internationale Anbieter audiovisueller Medieninhalte.....90
d) Alternative Angebote zur politischen Meinungsbildung.....93
3.1.6. Verhalten der SRG im bestehenden Markt.....94
3.2. Rechtliche Perspektive: Programmauftrag als mediale Grundversorgung.....99
3.2.1. Begriff der Grundversorgung.....99
3.2.2. Rechtliche Gründe für einen Programmauftrag im medialen Bereich 101
3.2.3. Konkretisierung des Programmauftrags der audiovisuellen Medien.....106
3.2.4. Kein Programmauftrag bei anderen Formen der elektronischen Massenkommunikation 112
3.3. Zwischenfazit zu den Inhalten medialer Leistungsaufträge im digitalen Zeitalter.....116

4. Institutionelle Ausgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung 121

4.1. Governance öffentlicher und subventionierter Unternehmen 121
4.1.1. Modalitäten staatlicher Aufgabenerfüllung: Effektivität und Effizienz 121
4.1.2. Schwächere «Accountability» aufgrund der Sonderstellung der SRG 123
4.1.3. Governance öffentlicher Unternehmen 126
a) Begrenztes wirtschaftliches Engagement unter Wahrung der Wettbewerbsneutralität 126
b) Begrenzung durch Legalitäts- und Spezialitätsprinzip 130
c) Beschränkte Nebentätigkeiten 132
d) Weitere Rahmenbedingungen 133
4.1.4. Governance bei öffentlicher Finanzierung 136
a) Kausalabgaben zur Finanzierung des Programmauftrags 138
b) Steuern zur Finanzierung des Programmauftrags 141
c) Ausrichtung von Subventionen als Finanzierungsquelle 145
d) Werbung und Sponsoring als ergänzende Finanzierungsquellen 148
4.2. Aktuell diskutierte und implementierte Formen der Medienförderung 152
4.2.1. Begrenzung öffentlich finanzierter Angebote durch Prüftests 152
4.2.2. Finanzierung von Inhalten, nicht von Institutionen 157
4.3. Zwischenfazit zur institutionellen Ausgestaltung und Finanzierung 159

5. Vorschlag für eine zukunftsorientierte Medienförderung 163
5.1. Rahmenbedingungen und Einordnung 164
5.2. Hauptkomponenten des Vorschlags 165
5.2.1. Gesamtvolumen der Subvention wird durch den formellen Gesetzgeber festgelegt 167
5.2.2. Mehrere statt eine einzelne Institution evaluieren förderungswürdige Inhalte 167
5.2.3. Medienkommissionen evaluieren ex post 170
5.2.4. Messung und Einbezug des effektiven Konsums ... 171
5.2.5. Föderalismus und Sprachregionen 174
5.2.6. Subventionsberechnung einfach illustriert 175
5.3. Zwischenfazit 176

6. Zusammenfassung 179

Quellen 185

Abbildungen

Abb. 1: TV-Empfangstechnologien Deutschschweiz 2015 14

Abb. 2: Radio-Empfangstechnologien Deutschschweiz 2015 14

Abb. 3: Ausbau der SRG-Programme 1950 bis 2015 16

Abb. 4: Verteilung der Radio- und Fernsehgebühren 18

Abb. 5: Kostenanteil programmliche Leistungen 24

Abb. 6: Programmstatistik Fernsehen 25

Abb. 7: Kosten der Eigen- und Fremdproduktionen 25

Abb. 8: Kausale Effekte der Medien auf politische Prozesse 72

Abb. 9: Marktanteile wichtigste Fernsehsender Schweiz 2014 90

Abb. 10: Programmstrukturen auf Basis aller Programminhalte (Dauer Mo-So, 5-24h) 95

Abb. 11: Programmstruktur/Gesamtsendezeit (Herbst 2013) 96

1. Einleitung

Die Digitalisierung hat zu fundamentalen Umwälzungen in der Art und Weise geführt, wie Informationen erzeugt, verarbeitet und verbreitet werden. Nicht unvermutet werden von diesen Umwälzungen zunächst diejenigen Institutionen erfasst, in deren Geschäftsmodellen die «Information» im Zentrum steht, allen voran die Medien. Die neuen Technologien und die mittlerweile ausgebaute Kommunikationsinfrastruktur schaffen heute einen kostengünstigen Zugang zu den Informationsmärkten, der die traditionellen Gründe für eine staatliche Intervention in die Medienmärkte erodiert hat.

Die durch das Internet Protokoll ermöglichte Entkopplung von Verbreitungswegen und Inhalten hat die Grenzen zwischen den traditionellen Printmedien, den audiovisuellen Medien und den Online-Medien verwischt. Die Medien konkurrenzieren sich aber nicht nur untereinander mit zunehmend ähnlichen Produkten. Sie stehen vor allem betreffend audiovisueller Unterhaltung auch im Wettbewerb mit nationalen und internationalen Telekommunikationsunternehmen und anderen ICT-Dienstleistern. Es wird für die Medien immer schwieriger, die Produktion von qualitativ hochwertigen Inhalten auf Basis der etablierten Geschäftsmodelle am Markt zu refinanzieren. Gesucht wird daher eine Ordnung, welche den Medien die Anpassung an die neuen Gegebenheiten ermöglicht und zugleich die für eine funktionierende Demokratie notwendige Versorgung der Bevölkerung mit vielfältigen und qualitativ hochstehenden Informationen weiterhin sicherstellt.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen und im Anschluss an Reformen im Ausland muss die staatliche Organisation und Finanzierung einer Grundversorgung mit audiovisuellen Mediendiensten in Frage gestellt werden. Derzeit ist eine breite gesellschaftliche und politische Diskussion um die Notwendigkeit und die etwaige Ausgestaltung eines Leistungsauftrags an die Medien – vor allem die audiovisuellen Medien – im digitalen Zeitalter im Gange. Diese Diskussion wird befeuert durch den knappen Ausgang der Volksabstimmung vom

14. Juni 2015 zur RTVG-Revision[1], durch das (nun genehmigte) Joint Venture im Werbebereich von SRG[2], Swisscom und Ringier sowie durch das Zustandekommen der eidgenössischen Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)».[3] Die Ergebnisse dieser gesellschaftlich-politischen Diskussion werden sich wohl in der erneuerten Konzession der SRG niederschlagen – die geltende Konzession läuft am 31. Dezember 2017 aus.[4] Möglicherweise wird es zu einer weiteren Revision des RTVG kommen.

Der Bundesrat hat im Laufe des Abstimmungskampfes um das revidierte RTVG vom 26. September 2014 seine Bereitschaft durchblicken lassen, sich auf eine Diskussion über den medialen Leistungsauftrag im Informationszeitalter einzulassen. Grundlage hierfür ist aus Sicht des Bundesrates ein Diskussionspapier der Eidgenössischen Medienkommission (EMEK) zu «Service-public-Medien in der Schweiz»[5], welches am 11. Dezember 2015 veröffentlicht wurde, sowie ein von ihm zu verabschiedender Bericht, der für Mitte 2016 erwartet wird. Seit Erlass des RTVG sind weitere Studien entstanden: Den Auftakt machte ein von MEISTER und MANDL für Avenir Suisse verfasstes Diskussionspapier, das die SRG als «Public Content Provider» neu ausrichten will. Diesen April ist eine von GRUBENMANN und RUSS-MOHL für den VSM verfasste Studie erschienen, welche Kooperationsmöglichkeiten zwischen der SRG und den privaten Medien auslotet. Ein von FRICK, SAMOCHOWIEC und GÜRTLER für die SRG verfasstes Papier

---

1 Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 24. März 2006 (RTVG, SR 784.40); Die Revision des RTVG vom 26. September 2014 wurde in der Volksabstimmung vom 14. Juni 2015 mit einer Mehrheit von 50.1% gutgeheissen. Die neuen Bestimmungen sollen schrittweise ab Mitte 2016 in Kraft treten.

2 Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG SSR idée suisse).

3 Pressemitteilung der Bundeskanzlei vom 15. Januar 2016, abrufbar unter: http://www.news.admin.ch.

4 Konzession für die SRG SSR Idée suisse (Konzession SRG) vom 28. November 2007, in: BBl 2007 8557 (mit Ergänzungen), aktuelle Fassung abrufbar unter: http://www.bakom.admin.ch.

5 Eidgenössische Medienkommission (EMEK), Service-public-Medien in der Schweiz: Diskussionsbeiträge und Gestaltungsvorschläge vom 11. Dezember 2015, abrufbar unter: http://www.emek.admin.ch.

sieht die zukünftige Rolle der SRG in der Integration der verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen in der Schweiz. Die derzeit im Raum stehenden Vorschläge sind nicht wettbewerblich angelegt und bergen damit eine inhärente Gefahr, die Vielfalt an verfügbaren Meinungen zu beschränken. Einige der Vorschläge sind zudem wenig offen für technische und organisatorische Innovationen und kaum geeignet, verfestigte Strukturen für neue Marktteilnehmer aufzubrechen. Im Gegenteil sollen die etablierten Institutionen, deren Struktur nur noch historisch erklärbar ist, quasi pfadabhängig fortgeführt werden.

Die Pfadabhängigkeit der heute vorzufindenden Medienordnung zeigen wir mittels der historischen Entwicklungslinien auf (Kapitel 2.1). Wir legen dar, dass die ursprünglichen Beweggründe für eine Intervention in die audiovisuellen Medienmärkte weggefallen sind und mit der Zeit durch neue und empirisch kaum ausgewiesene Eingriffsgründe substituiert wurden (Kapitel 2.2). Auf dieser Basis sowie nach Darlegung der Funktionsweise von Medienmärkten und der Eigenschaften von Mediengütern skizzieren wir die möglichen Inhalte eines Leistungsauftrags aus ökonomischer Sicht (Kapitel 3.1). Dabei ist festzustellen, dass sich die ökonomischen Anforderungen an den Programmauftrag weitgehend mit der Stossrichtung der Verfassung decken (Kapitel 3.2) und ohne weiteres miteinander in Übereinstimmung zu bringen sind (Kapitel 3.3). Neben der Neuausrichtung des Programmauftrags für das digitale Zeitalter sind auch die schwerwiegenden Mängel in der Governance anzugehen, die den öffentlich finanzierten Anbietern heute teilweise erhebliche Fehlanreize setzen (Kapitel 4.1). Im europäischen Ausland implementierte Reformen zielen ebenso auf eine Verbesserung der Governance ab (Kapitel 4.2). Unter Berücksichtigung der so gewonnenen, interdisziplinär abgestützten Erkenntnisse erscheint es uns möglich, einen verwesentlichten Programmauftrag für das digitale Zeitalter zu skizzieren sowie tragfähige Institutionen zur Sicherung des Programmauftrags und überlebensfähiger, vielfältiger und qualitätsorientierter Medien vorzuschlagen (Kapitel 5). Das Buch schliesst mit einer Zusammenfassung (Kapitel 6).

2. Entwicklungslinien

Die heutige Medienordnung entspricht keinem vordefinierten technisch-ökonomischen Modell (Kapitel 2.1) und keinem rechtlichen Konzept (Kapitel 2.2), sondern erscheint als Ergebnis eines historischen Entwicklungsprozesses. Soll sich dieser Prozess nicht einfach pfadabhängig im Informationszeitalter fortsetzen, sind grundlegende konzeptionelle Entscheide des Gesetzgebers unumgänglich.

2.1. Ökonomisch-technische Entwicklung

In diesem Unterkapitel werden die Anfänge von Radio und Fernsehen und die Entwicklungen hin zu einem Programmveranstalter mit öffentlichem Leistungsauftrag aus ökonomischer Sicht nachgezeichnet. Das Unterkapitel fokussiert auf einzelne wichtige Etappen, die insbesondere durch die technische Entwicklung geprägt wurden. Aus dieser Entwicklung heraus ergeben sich auch die klassischen ökonomischen Argumente zur Rechtfertigung einer staatlichen Intervention im Radio- und Fernsehmarkt.

Warum braucht es überhaupt eine ökonomische Rechtfertigung für einen staatlichen Eingriff im Rundfunkbereich? Auf den ersten Blick scheinen politische und rechtliche Erwägungen den Rahmen der Debatte abschliessend zu ziehen. Die ökonomische Sichtweise ist jedoch essenziell, wenn staatliche Eingriffe in die Märkte erwogen und gemacht werden, weil solche Eingriffe immer mit einer Umverteilung von Ressourcen einhergehen. Die finanzielle Förderung oder gar staatliche Produktion einer spezifischen Leistung bedingt, dass die hierzu notwendigen Ressourcen aus den Erträgen wirtschaftlicher Aktivitäten der Bürger beschafft werden müssen. Staatliche Abgaben und Steuern transferieren private Ressourcen – d.h. die auf Märkten erzielten privaten Einkommen – in den staatlichen Sektor. Weil Ressourcen knapp sind, braucht es eine solide Rechtfertigung für diese Art staatlichen Handelns. Der Entzug von Ressourcen im privaten Sektor und der Transfer in den staatlichen Wirkungsbereich haben nicht

nur Konsequenzen für die Ressourcenverteilung, sondern auch für die Effizienz des Ressourceneinsatzes.

Die Ökonomik hat klare Leitlinien zur Evaluation und Rechtfertigung staatlichen Handelns entwickelt. Ökonomen gehen daher heute grundsätzlich davon aus, dass die Bereitstellung von Gütern und Dienstleistungen über den freien Markt am effizientesten ist. Mit der SRG wird ein Programmveranstalter mit öffentlichem Leistungsauftrag jährlich mit Gebührengeldern im Umfang von CHF 1.2 Milliarden alimentiert. Aus ökonomischer Sicht ist ein derartiger Markteingriff nur dann potenziell gerechtfertigt, wenn Marktversagen vorliegt, wenn also der Markt kein optimales Allokationsergebnis erzielt.[6] Gemäss der ökonomischen Theorie des Marktversagens kann bei Vorliegen von asymmetrischer Information, öffentlichen Gütern, externen Effekten, oder Marktmacht eine ineffiziente Allokation der Ressourcen resultieren. Nur wenn der Staat das Marktergebnis mit vertretbarem Aufwand korrigieren kann, macht ein Eingriff Sinn. Grundsätzlich ist unbestritten, dass ein freier Markt Informationsgüter herstellt und anbietet. Die Frage ist allerdings, ob er dies in genügender Menge tut. In der Literatur werden Formen des Marktversagens im Zusammenhang mit Medienmärkten ausführlich besprochen.[7]

In der Vergangenheit bauten die Argumente für einen Eingriff in die Rundfunkmärkte und den Aufbau eines Programmveranstalters mit Leistungsauftrag hauptsächlich auf den technischen Grundvoraussetzungen der Produktion und Verbreitung von Radio- und später Fernsehprogrammen auf. Die Produktion und die Verbreitung von audiovisuellen Inhalten zeichnete sich lange Zeit durch hohe Fixkosten und

6 Siehe MUSGRAVE (1959) oder moderne Standardlehrbücher in Volkswirtschaftslehre oder Finanzwissenschaft, z.B. MANKIW/TAYLOR (2012); TRESCH (2008).

7 Siehe DEWENTER/RÖSCH (2015); DOYLE (2013); HOSP (2005), S. 21 ff., für ausführliche Besprechungen. Eine Übersicht der Hauptargumente liefert nachfolgendes Kapitel 3.1. Der aktuelle Stand der Medienökonomik wird im Handbook of Media Economics ausführlich dargestellt: ANDERSON/WALDFOGEL/STRÖMBERG (2015, 2016).

geringe und/oder sinkende Grenzkosten aus, was zu hohen Skaleneffekten führte.[8] Bei den hohen Fixkosten der Produktion sind beispielsweise an Studioinfrastrukturen und Gerätschaften sowie an teure Journalisten-Netzwerke zur Erstellung der Inhalte zu denken, während die Vervielfachung der Inhalte mit tiefen resp. sinkenden Grenzkosten einhergeht. Bei der Verbreitung der Inhalte sind an Netzwerkinfrastrukturen zu denken, die hohe Fixkosten ausweisen. Sobald der Medieninhalt produziert und das Verteilnetz aufgebaut ist, können die Konsumenten den Inhalt aber ohne Rivalität konsumieren, bei gleichzeitig geringen oder sinkenden Grenzkosten der Übermittlung.[9] Der Anbieter kann somit Skaleneffekte ausnützen und sein Angebot kostengünstig ausdehnen. Im Extremfall liegt gar Subadditivität vor, das heisst, ein Monopolist kann den Markt kostengünstiger versorgen als mehrere Anbieter im Wettbewerb. Dieser Fall spricht potentiell für einen monopolistischen, staatlichen Medienversorger.[10]

Allerdings wurden diese Argumente durch die technologischen Entwicklungen der letzten 20 Jahre faktisch allesamt hinfällig. Um die heutige Ordnung im audiovisuellen Medienmarkt der Schweiz zu verstehen, ist es daher unerlässlich, deren Entstehungsgeschichte aufzuarbeiten. Dabei gehen wir davon aus, dass Institutionen historisch wachsen und sich auf Grund von Pfadabhängigkeit unter Umständen nur ungenügend an neue Gegebenheiten anpassen.[11] Alternative ökonomische Rechtfertigungsgründe für einen öffentlich-rechtlichen Rundfunk werden erst im darauffolgenden Kapitel erörtert.

8 HOSP (2005), S. 24 ff.; DOYLE (2013).

9 HAMILTON (2004); HOSP (2005), S. 24 ff.; DOYLE (2013); TRESCH (2008).

10 Die möglichen Formen des Marktversagens können freilich auch anders als mit einem staatlichen Anbieter bekämpft werden. Alternative Förderformen werden etwa von MEISTER/MANDL (2014) und KÜNZLER/PUPPIS/SCHWEIZER/STUDER (2013a&b) besprochen.

11 Z.B. NORTH, D. C. (1990).

2.1.1. Zögerliche Anfänge, erste Krisen und starker Gestaltungswille der Politik

Auch in der Schweiz war der Rundfunkmarkt geprägt von hohen Fixkosten und tiefen Grenzkosten (pro neuem Radiohörer), was für Medienmärkte typisch war.[12] So wurden im Jahr 1923 die Kosten für eine neue Sendeanlage in Zürich mit CHF 150'000 (inflationsbereinigt rund eine Million heutige CHF) veranschlagt.[13] Die topologischen Gegebenheiten in der Schweiz machten den Aufbau eines qualitativ guten Sendenetzes besonders kostspielig. Zu den bereits hohen Fixkosten der Verbreitung kamen hohe Fixkosten der Produktion der Programme; diese musste noch ohne Aufnahme- und Abspielgeräte auskommen. Da auf Grund der hohen Fixkosten der Markteintritt für neue Rundfunkveranstalter sehr teuer war, wies der Markt die Charakteristika eines natürlichen Monopols auf: Sprachregionale Monopolisten konnten qualitativ befriedigende Radioprogramme also billiger erstellen als Anbieter im Wettbewerb.[14] Zudem förderte die Aufteilung der Empfangsgebühren unter den Rundfunkbetreibern direkte Netzwerkeffekte: Zusätzliche Radiohörer führten zu tieferen Kosten pro Konsument respektive zu einer höheren Qualität der Programme.[15]

Wirtschaftliche Überlegungen standen für die Radiopioniere offenbar nicht im Vordergrund: In der Radioeuphorie der 1920er Jahre entstanden in der Deutschschweiz mit Zürich, Bern und Basel drei Sender. Das entsprach auch dem Willen der Bundesbehörden, die sich schon 1923 gegen ein Monopol aussprachen und stattdessen auf Regionalisierung setzten.[16] Haupteinnahmequelle der Radioveranstalter waren Empfangsgebühren. Aus politischer Rücksichtnahme gegenüber den damals einflussreichen Printmedien war den neuen Medien die Ausstrahlung von Werbung untersagt.[17] Ebenso durften die Radios keine

12 SHAPIRO/VARIAN (2013), S. 20 ff.
13 SCHADE (2000b), S. 29.
14 Zur Theorie der natürlichen Monopole: z.B. SHARKEY (1982); TRESCH (2008).
15 Zur Theorie der Netzwerkeffekte: KATZ/SHAPIRO (1985), S. 424 ff.
16 SCHADE (2000b), S. 28 f.
17 SCHADE (2000b), S. 33 f.

unabhängigen Nachrichten produzieren, womit ein wesentlicher Vorteil des Mediums – die schnelle Verbreitung von Informationen – nicht genutzt wurde. Aus den genannten Gründen bekundeten die genossenschaftlich organisierten Radiostationen in der Deutschschweiz und der Romandie von Anfang an Mühe, die Kosten für leistungsfähige Sender zu absorbieren und gleichzeitig hochwertige Programme zu produzieren.[18] Der Schweizer Markt war zu klein, um an verschiedenen Standorten qualitativ hochstehendes Radio in mindestens zwei Landessprachen anzubieten. Die Anzahl Hörer stagnierte und erreichte die notwendige kritische Masse für die Wirtschaftlichkeit nicht.[19]

Die schweizerischen Behörden regulierten den Rundfunk schon von Beginn weg, was zuerst vor allem militärische Gründe hatte. Die Funktechnik hatte während des 1. Weltkriegs grosse Fortschritte gemacht und die Angst vor Spionage, Missbrauch und politischer Vereinnahmung war verbreitet.[20] Die liberalen «amerikanischen Verhältnisse» mit einem weitgehend freien Radiomarkt stiessen bei den Schweizer Behörden auf Ablehnung.[21] Vorbild für die schweizerische Rundfunkordnung sollte das britische System mit einer starken Position der BBC sein. In der Folge betrieben die Behörden den Zusammenschluss der bestehenden Radiosender zur Schweizerischen Rundspruchgesellschaft SRG, die 1931 gegründet wurde. Dabei sicherte sich der Bund umfangreiche Mitspracherechte.[22] Im 2. Weltkrieg sollte die SRG dem militärischen Generalstab unterstellt und zur wichtigen Trägerin der geistigen Landesverteidigung werden.[23] Im Bereich der Infrastruktur wurde die SRG vollständig von den staatlichen Post-, Telefon- und Telegrafenbetrieben (PTT) abhängig, welche für die Ausstattung der Studios und die Verbreitungstechnik zuständig waren. Diese Arbeits-

18 SCHADE (2000b), S. 29 ff.
19 SCHADE (2000b), S. 32 ff.
20 SCHADE (2000a), S. 82 ff.
21 SCHADE (2000b), S. 25.
22 SCHADE (2000b), S. 50.
23 REYMOND (2000), S. 93 ff.

teilung zwischen einem staatlichen und einem privatwirtschaftlich organisierten Monopolisten sollte in der Schweiz für fast sieben Jahrzehnte Bestand haben.

Der regulatorische Zugriff der Behörden auf den Rundfunk wurde gemeinhin mit der Knappheit der Frequenzen legitimiert.[24] Die Frequenzknappheit war aber nicht in erster Linie eine technische Restriktion, sondern vornehmlich eine politische. Zwar stand international tatsächlich nur eine beschränkte Zahl an exklusiven Mittelwellenfrequenzen zur Verfügung, was aber auf Grund der limitierten Reichweite der Sender kein Hindernis für die Entstehung von regionalen Radiomärkten bedeutete. In den Vereinigten Staaten gab es schon 1923 weit mehr als hundert konzessionierte Radios.[25] Im Zusammenhang mit der Frequenzknappheit spricht SCHADE deshalb von einem Mythos, der für Jahrzehnte die europäische Radiolandschaft prägen sollte.[26] In der Schweiz waren beispielsweise bis in die frühen 1980er Jahre die UKW-Frequenzen zwischen 100 und 104 Megahertz ständig für den möglichen Kriegsfall freizuhalten – ein Grund, den SCHAWINSKI mit dem Versprechen, die Frequenzen im Kriegsfall sofort freizugeben, als vorgeschoben entlarvte.[27]

2.1.2. Aufbau der Infrastruktur für Radio und Fernsehen im Monopol und zaghafte Öffnung

Nach der Gründung der SRG investierte die PTT stark in die Technik, vor allem in den Ausbau des Mittelwellennetzes, welches auf Grund der Störanfälligkeit und der Berge erhebliche finanzielle Mittel in Anspruch nahm.[28] Als erfolgreiche Alternative zur störanfälligen terrestrischen Verbreitung (über Antenne) betrieb die PTT den Telefonrundspruch, den Radioempfang über die Telefonleitung.[29] Um das

[24] SCHADE (2000a), S. 49 ff.
[25] WOOD (1994), S. 14.
[26] SCHADE (2000a), S. 50 f.
[27] SCHAWINSKI (1982), S. 99 ff.
[28] SCHERRER (2000), S. 61 f.
[29] MÜLLER R. (2006), S. 196 f.

Radio stärker zu fördern, wurde 1931 der Förderverein «Pro Radio» ins Leben gerufen. Zu dessen Finanzierung führte die PTT eine Kontrollmarke für Empfangsapparate ein.[30] Damit schaffte das Radio in der Schweiz den Durchbruch: Die Zahl der Empfangskonzessionen stieg, was Mittel für die weitere Verbesserung der Empfangsqualität und des Programms generierte. Die benötigte kritische Masse an Zuhörern war überschritten und positive Netzwerkeffekte setzten ein. Die Zahl der Radio-Empfangskonzessionen schnellte zwischen 1930 und 1937 von 100'000 auf eine halbe Million hoch.[31]

Noch intensiver vorangetrieben wurde der Ausbau der Fernseh-Infrastruktur. Die SRG erhielt 1958 eine zehnjährige TV-Konzession auf Basis der bestehenden Radiokonzession.[32] Die PTT übernahm die hohen Investitionen für die Studioeinrichtung, die terrestrische Verbreitung mit Richtstrahlanlagen sowie den Zusammenschluss mit den europäischen Fernsehnetzen zur Eurovision.[33] Umfangreiche Mittel flossen in die Einführung des Farbfernsehens. Die Zahl der TV-Empfänger in der Schweiz stieg zwischen 1960 und 1968 von 129'000 rasant auf eine Million an.[34] Der Ausbau konnte nun auch durch Werbung finanziert werden: 1961 erreichte die SRG die Einführung der Fernsehwerbung, indem sie den Schweizerischen Zeitungsverlegerverband SZV an den Einnahmen beteiligte.[35] Es waren die «goldenen Jahren des Fernsehens».[36]

Die doppel-monopolistische Struktur PTT – SRG hatte sich bewährt und wurde bis Ende der 1960er Jahre kaum in Frage gestellt.[37] Allerdings erstreckte sich das Monopol nur auf die Produktion und Verbreitung von audiovisuellen Programmen im Inland. Ausländische Radiosender verbreiteten ihre Programme schon seit den 1920er Jahren

30 SCHERRER (2000), S. 60 f. Siehe auch BUNDESRAT (1955), S. 413 und 444.
31 SCHADE (2015).
32 SCHNEIDER (2006), S. 86 f.
33 MÜLLER R. (2006), S. 192 f.
34 VALOTTON (2006), S. 43.
35 SCHNEIDER (2006), S. 87.
36 MÜLLER R. (2006), S. 202.
37 SCHNEIDER (2006), S. 84.

in der Schweiz. Auf dem Telefonrundspruch hatte die PTT ausländische Sender aufgeschaltet.[38] Die privaten Kabelnetzbetreiber fingen an, ausländische Radio- und vor allem Fernsehkanäle in ihr Portfolio aufnehmen, was die SRG-Programme einem stärkeren Wettbewerb aussetzte.

Inländische Konkurrenz erwuchs der SRG Ende der 1970er Jahre mit dem Aufkommen von frequenzmodulierten Ultrakurzwellen. UKW verbesserte nicht nur den Empfang, sondern machte auch neue Frequenzen frei. Die geringere Reichweite der Wellen eröffnete die Möglichkeit, lokale Programme zu senden[39] – ein Projekt, das einige SRG-Stellen schon lange anvisierten.[40] Weil sich die Studio- und Rundfunktechnik in den 1970er Jahren stark verbilligte, war es nun allerdings auch Privaten möglich, Radioprogramme zu produzieren und lokal zu verbreiten. Auch wenn die SRG und PTT ihre monopolistische Stellung hartnäckig gegen «Radiopiraten» verteidigten, fanden sich die beiden Betriebe plötzlich auf einem von den «Verbreitungstechnologien her dynamisierten Markt» wieder.[41] Im Jahr 1983 wurde privaten Schweizer Radio- und Fernsehstationen im Rahmen einer Rundfunkversuchs-Ordnung unter hohen Auflagen Marktzugang gewährt.[42]

2.1.3. Entkopplung von Verbreitung und Programm und Folgen für den Wettbewerb

Lange Zeit lagen die Verbreitungswege der elektronischen Medien weitgehend in den Händen der PTT. Mit dem Aufkommen lokaler Kabelnetze für den Radio- und Fernsehempfang – im Jahr 1973 gab es schon 770 konzessionierte Kabelnetzbetreiber[43] – verfügten nun auch Private über beachtliche Teile der Verbreitungsinfrastruktur. Die Kabelnetze wurden von Gemeinschaftsantennen gespeist und verteilten

38 MÜLLER R. (2006), S. 196 f.
39 MÜLLER R. (2006), S. 195 ff.
40 MÜLLER R. (2006), S. 212.
41 MÜLLER R. (2006), S. 218.
42 KÜNZLER (2012), S. 44; MEISTER/MANDL (2014), S. 24 f.
43 SCHNEIDER (2006), S. 90.

die Signale in die Haushalte. Als die Kabelnetzbetreiber in den 1980er Jahren vermehrt auch Satellitenfernsehen ins Programm aufnahmen, führte dies zu einer weiteren Ausdifferenzierung des Radio- und Fernsehangebotes.[44]

Nach der Aufspaltung der PTT in Post und Swisscom im Jahr 1998 machte sich die SRG zwar daran, die Kontrolle über die Verbreitungsinfrastruktur für audiovisuelle Medien von der PTT zu übernehmen.[45] Diese war aber zu diesem Zeitpunkt nur noch für die terrestrische Verbreitung des Radios bedeutsam, da mit dem Aufkommen von Parabolantennen die terrestrische Verbreitung des Fernsehens stark an Relevanz einbüsste. Heute empfangen je nach Sprachregion nur noch rund 2-5% der Haushalte TV ausschliesslich terrestrisch.[46] Die SRG unterhält heute noch Sendeanlagen für UKW und hat in den letzten Jahren das digitale Radio (Digital Audio Broadcasting, DAB+) gefördert.[47] Die Mittelwelle wurde im Jahr 2010 abgeschaltet. Das Eigentum am Telefonnetz verblieb bei der Swisscom und ermöglichte dieser die Einrichtung eines neuen Verbreitungswegs für TV und Radio (heute über Breitband-Internetanschlüsse).

Die Abbildungen 1 und 2 zeigen eine Übersicht über die unterschiedlichen Empfangstechnologien der Deutschschweizer Haushalte im Radio- und Fernsehbereich. Die Aufstellung basiert auf den verschiedenen Kategorien, wie sie von Mediapulse bei der Erfassung der Mediennutzung in unterschiedlichen Formen ausgewiesen werden.[48] Die Abbildungen illustrieren die Vielfalt der Übertragungswege und daraus folgend der eingesetzten Netzwerke und Endgeräte. Daraus wird schnell ersichtlich, dass es bei der Verbreitung von Inhalten kaum mehr nennenswerte Einschränkungen gibt; der Anteil der SRG-eigenen Verbreitungswege ist bescheiden geworden. Dies wird sich bei Abschalten der UKW-Sender in Zukunft nochmals akzentuieren.

---

44 SCHERRER (2012), S. 142.
45 SCHERRER (2012), S. 160 f.
46 MEDIAPULSE (2015), S. 69.
47 Daten abrufbar unter: http://www.srgssr.ch/de/service-public/verbreitung.
48 Basierend auf MEDIAPULSE (2015), S. 67 f.

Abb. 1: TV-Empfangstechnologien Deutschschweiz 2015[49]

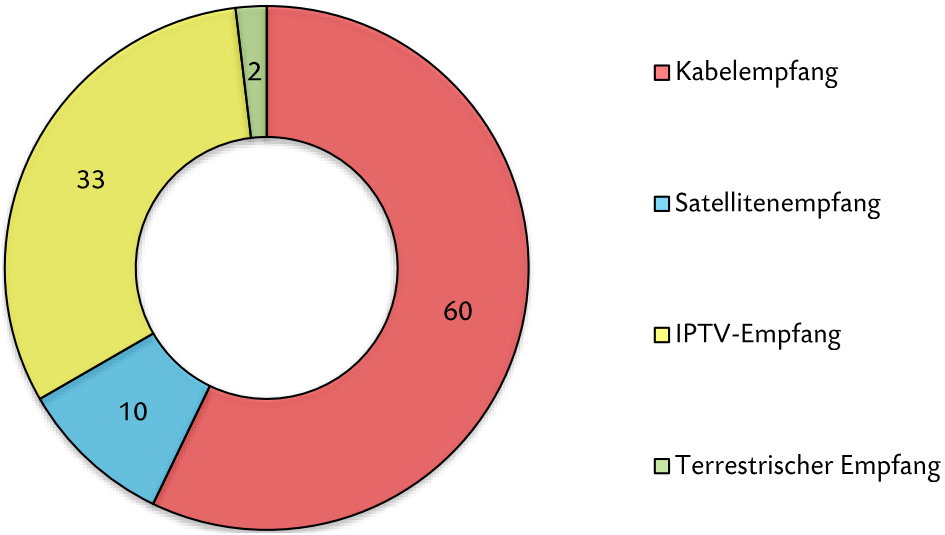
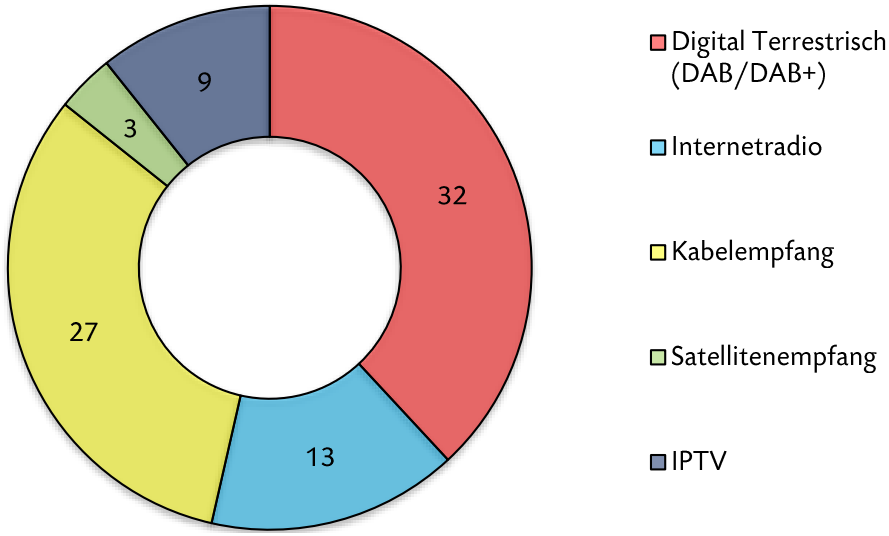


Abb. 2: Radio-Empfangstechnologien Deutschschweiz 2015[50]



Durch die Entkoppelung der Programme von den Verbreitungswegen und durch die rechtliche Liberalisierung erodierten ab den 1980ern die technisch bedingten Markteintrittskosten für neue Radio- und (et-

[49] Daten: MEDIAPULSE (2015), S. 67, Haushalte können über mehr als eine Empfangstechnologie verfügen.

[50] Daten: MEDIAPULSE (2015), S. 67, Haushalte können über mehr als eine Empfangstechnologie verfügen.

was verzögert) auch für die Fernsehsender. Die ehemalige Monopolistin SRG fand sich auf einem, zumindest aus technischer Sicht, bestreitbaren Markt wieder.[51] Wollte die SRG Marktanteile halten, musste neuen Mitbewerbern der Markteintritt erschwert werden. Da Preisunterbietung gegenüber von Gratisanbietern audiovisueller Medien höchstens bei der Werbung, nicht aber bei den Konsumenten möglich ist, baute die SRG ihr Angebot aus. Der damalige SRG-Generaldirektor SCHÜRMANN ging vor allem internationale Kooperationen ein.[52] Mit anderen französischsprachigen Ländern wurde das gemeinsame Satellitenprogramm TV5 aufgebaut, zusammen mit ZDF und ARD das Satelliten-Programm 3sat. Die SRG steuerte für beide Projekte rund 200 Sendestunden bei, für ca. 1.3 resp. 1 Mio. CHF. Mit 1plus, Eurosport, RaiSat, Euronews und Arte engagierte sich die SRG an weiteren Gemeinschaftsprojekten.

Mit den Kooperationen erreichte die SRG, dass ihre Programme über sämtliche Verbreitungswege empfangen werden konnten.[53] Zwar lief die SRG in den 1980ern kurz Gefahr, von der technischen Entwicklung abgehängt zu werden; die technische Marktführerschaft im Bereich der audiovisuellen Medien gab sie jedoch nicht ab und baute sie später laufend aus. Die SRG übernahm die Federführung bei der Einführung des digitalen Radios DAB in der Schweiz. Mit Virus lancierte die SRG das erste volldigitalisierte Radioprogramm. 2007 nahm sie den Versuchskanal HD Suisse in Betrieb, auf welchem SRF-Produktionen in High Definition-Qualität ausgestrahlt wurden. Es war nach der BBC erst das zweite HD-Programm in Europa.[54] Schon 1997 konnten die ersten Radiobeiträge auf dem Internet nachgehört werden, zwei Jahre später wurden die Livestreams der Radioprogramme eingeführt. Seit 2005 kann das Echo der Zeit als Podcast abonniert werden.[55]

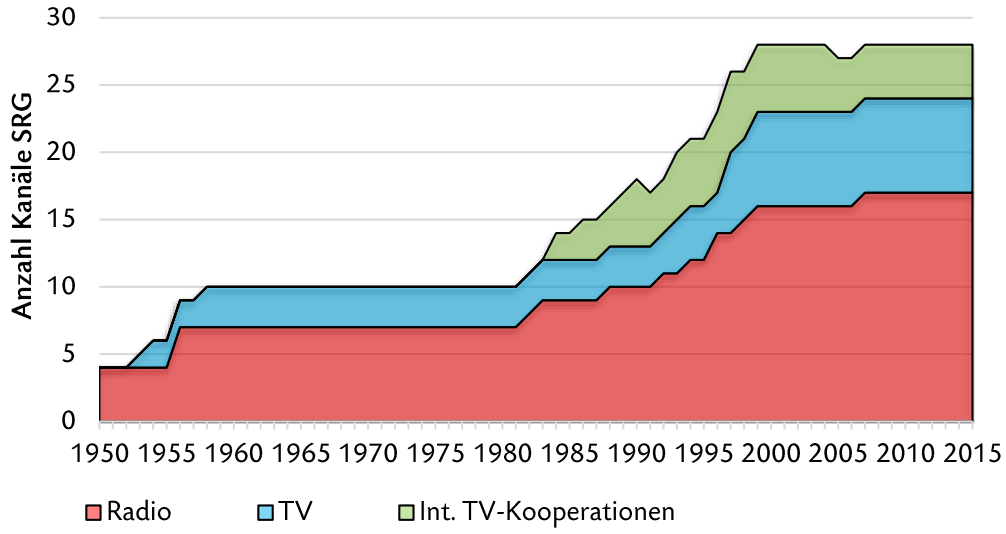
Die tieferen Fixkosten, vor allem beim Radio, machten es im Lauf der 1970er Jahre möglich, Hörergruppen zu bedienen, deren Präferenzen

---

51 Zur Theorie der bestreitbaren Märkte: BAUMOL (1982).
52 SCHERRER (2012), S. 142 f.
53 SCHERRER (2012), S. 143.
54 SCHERRER (2012), S. 164.
55 SCHERRER (2012), S. 166.

vom Einheitsprogramm eines Monopolisten nicht berücksichtigt wurden.[56] Vor allem eine junge Radiohörerschaft war mit den Programmen der SRG unzufrieden und begeisterte sich für die «Piratensender». Wollte die SRG keine Hörer verlieren, musste sie in der Lage sein, vermehrt unterschiedliche Präferenzen abzudecken und in den Ausbau der Programme zu investieren. Als Reaktion auf Radio 24, das 1979 seinen Betrieb in Italien aufgenommen und ein grosses Publikums- und Medienecho ausgelöst hatte, wurde ein drittes Radioprogramm aufgebaut. DRS 3 wurde 1983 zum selben Zeitpunkt aufgeschaltet, als auch die Lokalradios bewilligt wurden. Der Nachtbetrieb – das Markenzeichen von Radio 24 – wurde sodann auf DRS 1 eingeführt.[57] Dem Bedürfnis nach lokalen Nachrichten wurde mit dem Ausbau der Regionaljournale entsprochen, was privaten Lokalsendern teilweise die Möglichkeit nahm, News exklusiv aus den Regionen anzubieten. Nach dem Start des privaten Ländlerkanals Eviva reagierte die SRG 1996 mit der «Musigwälle 531». 1999 nahm die SRG Radio Virus ins Programm, um die nach der Reform von DRS 3 heimatlos gewordenen Junghörer zu behalten.

Abb. 3: Ausbau der SRG-Programme 1950 bis 2015[58]



[56] WALDFOGEL (2003), S. 557 ff.
[57] SCHWEISS ET AL. (2008).
[58] Daten aus: MÄUSLI/STEIGMEIER/VALLOTTON (2012), S. 453.

Der Programmausbau illustriert schön, wie die SRG systematisch auf neue Wettbewerbsbedingungen reagiert hat. Aus betriebswirtschaftlicher Sicht war das notwendig und ist daher nachvollziehbar. Aus ordnungspolitischer Sicht ist gerade diese Expansion der SRG aber besonders problematisch.

Abbildung 3 zeigt, wie die SRG-Programme unter dem Eindruck der zunehmenden Konkurrenz ab 1982 stark ausgebaut wurden. Mit internationalen TV-Kooperationen sind die oben erwähnten Projekte Arte, 3Sat und weitere gemeint. Im gleichen Zeitraum wurden zusätzlich die Sendezeiten erhöht, so dass heute praktisch alle Sender im 24-Stunden-Betrieb laufen. Zwischen 1993 und 2003 verdreifachte sich die Gesamtstundenleistung auf den Fernsehsendern der SRG auf über 60'000 Stunden.[59]

2.1.4. Steigende Empfangsgebühren, sinkende Kosten

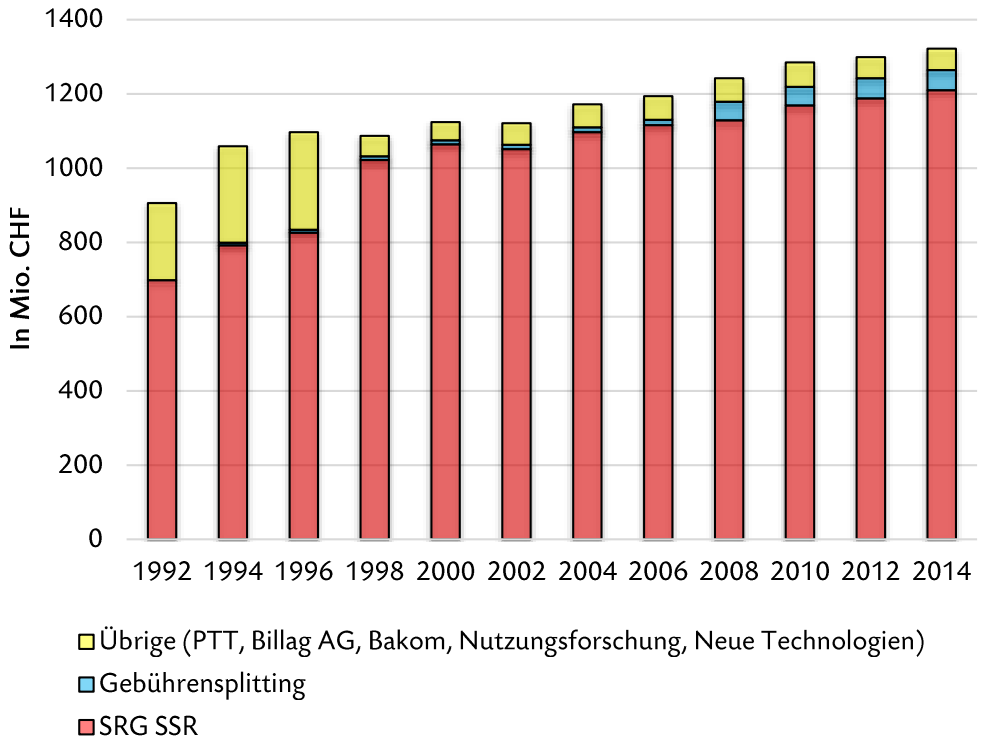
Der beachtliche Ausbau der SRG-Programme konnte mit den Empfangsgebühren finanziert werden, die sich dank der starken Zunahme von Fernsehkonsumenten stetig erhöhten. Auf Grund der Marktsättigung flachte dieses Wachstum allerdings ab. In den frühen 1990er Jahren konnte das Einnahmewachstum vor allem durch Gebührenerhöhungen erzielt werden. Der Bundesrat bewilligte in den Jahren 1991, 1993 und 1995 drei entsprechende Gesuche der SRG.[60] Seither konnte die SRG wieder von einem steten Bevölkerungswachstum profitieren (Abbildung 4).

Der Programmausbau in den 1980er und 1990er Jahren wurde zusätzlich mit frei werdenden Mitteln aus den Kostensenkungen bei der Verbreitungstechnik bestritten. Die Kosten für den Unterhalt der Verbreitungswege waren aus den oben erwähnten Gründen stark gesunken. Nach der Gründung 1931 teilten sich die SRG die Einnahmen aus dem Gebührentopf mit der PTT, welche für die Verbreitung zuständig

[59] SCHADE (2012), S. 302.
[60] Abrufbar unter: BAKOM (2015).

war, je hälftig. [61] Die PTT wiesen die Kosten für die Verbreitung von Radio und Fernsehen nicht separat aus. Jedoch lässt sich aus Abbildung 4 erahnen, dass die Kostenübernahme der Verbreitungswege für Radio und Fernsehen durch die SRG 1998 mit zusätzlich rund 200 Millionen Franken aus dem Gebührentopf vergütet wurde. Demnach war der Kostenanteil der Verbreitung auf rund 20% der gesamten Gebühreneinnahmen geschrumpft. Nach 1998 hat die SRG ihren unternehmerischen Freiraum genutzt und beispielsweise die terrestrische Verbreitung mittels finanzieller Anreize für Satellitenempfang weiter ausgedünnt.[62] Der Aufwand für die Programmverbreitung der SRG sank bis 2004 auf 136 Millionen und reduzierte sich bis 2010 auf unter 100 Millionen.[63] Mit der Abschaltung der UKW-Sender 2024 kann die SRG dereinst noch einmal Einsparungen realisieren.

Abb. 4: Verteilung der Radio- und Fernsehgebühren[64]



61 SCHERRER (2000), S. 62.
62 SCHERRER (2012), S. 161.
63 SCHERRER (2012), S. 162.
64 Quelle: BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2016).

Weitere Einsparungen konnten durch Produktivitätsgewinne bei der Studiotechnik erzielt werden. Statt einer aufwändigen Studioausrüstung kann heute ein Radio mit handelsüblichen Computern betrieben werden.[65] Das Rationalisierungspotential lässt sich anhand der Musikredaktion illustrieren: Waren bei einem Radiosender vor 40 Jahren noch ein Musikredaktor und dessen Assistent ständig im Dienst, ist die Musikredaktion heute digitalisiert und vollautomatisiert. SCHERRER schreibt in seiner Studie zur Digitalisierung bei der SRG: «Der gesunkene Aufwand für Musikredaktion und Technik setzte beim Radio im Laufe der 90er-Jahre die Mittel frei für einen deutlichen Ausbau der Sendezeit.»[66] Auch wenn die Digitalisierung fortschreitet und somit weitere Produktivitätsgewinne erzielt werden, will die SRG die frei werdenden Mittel nicht zur Senkung der Gebühren verwenden. Die Mittel sollen laut SRG vielmehr in die Qualität fliessen, konkret in die Bereitstellung der Inhalte (linear sowie auf Abruf).[67]

Augenfällig ist, wie nach dem Jahr 2000 der Ausbau der Programme stagnierte. Auch die Höhe der Sendestunden hat sich ab 2002 nicht mehr verändert.[68] Dies hat einerseits damit zu tun, dass die SRG finanziell an ihre Grenzen gestossen war und der Bundesrat Gebührenerhöhungen nur noch sehr zurückhaltend bewilligte.[69] Wie der Abbildung 4 zu entnehmen ist, ist zudem ein grösserer Anteil der Gebühreneinnahmen für das Gebührensplitting reserviert worden. Zwischen 1998 und 2014 erhöhten sich die Gebühreneinnahmen der SRG inflationsbereinigt «lediglich» um 6.2 Prozent. Im selben Zeitraum stagnierten die Einnahmen aus Werbung und Sponsoring.[70]

In jüngerer Zeit konzentrierte die SRG einen grösseren Teil ihrer Ressourcen auf die Weiterentwicklung der Onlinepräsenz. Das Angebot an Video und Audio on Demand wurde in den letzten Jahren stark

65 SCHERRER (2012), S. 152.
66 SCHERRER (2012), S. 153.
67 LÜTHI (2015).
68 SCHADE (2012), S. 302.
69 SCHADE (2012), S. 271-335.
70 SCHADE (2012), S. 275 f.

ausgebaut. Dies gilt beispielsweise für die multimediale Informationsplattform Swissinfo.[71] Seit der Einstellung des Kurzwellensenders bietet das Nachfolgemedium von Schweizer Radio International SRI ihre multimedialen Beiträge in 10 Sprachen an – ebenfalls in Deutsch, Französisch und Italienisch.[72] Auf dem Informationsportal der SRG sind in den letzten Jahren zudem die Textbeiträge länger geworden, was zu Interventionen der Verlage geführt hat und wodurch die SRG zunehmend zur direkten Konkurrentin der freien Presse wird.[73]

2.1.5. Folgen der Digitalisierung für den Wettbewerb zwischen Print- und audiovisuellen Medien

Die Digitalisierung bestehender Verbreitungskanäle (Kabel, Satellit, Funk) und neue Datenkompressionstechniken schaffen mehr Übertragungskapazität und eine bessere Empfangsqualität.[74] Mit dem – heute schon wieder marginalisierten – DVB-T Standard (Digitalfernsehen) können im digitalen terrestrischen Rundfunk mehr Kanäle in einer höheren Qualität (HDTV) empfangen werden, als dies im analogen terrestrischen Netz je möglich war. Im digitalen Angebot der Kabelnetzbetreiber sind meist mehrere hundert TV- und Radiosender erhältlich. Mit Satellitenempfang übersteigen die verfügbaren Radio- und Fernsehsender leicht die Grenze von 1000 Kanälen. Als Übertragungsmedien dienen dabei nicht mehr nur Telefonleitungen, Antennen und Satelliten, sondern zunehmend auch Mobilfunknetze mit hoher Datenübertragungskapazität (LTE-Netze, die schon 2020 wiederum durch 5G-Netze abgelöst werden sollen). Die Inhalte werden dabei zunehmend über das standardisierte Internet Protocol verbreitet

71 COUTAZ (2012), S. 271 ff.; MEISTER/MANDL (2014), S. 17.

72 Siehe http://www.swissinfo.ch

73 MEISTER/MANDL (2014), S. 17; siehe z.B. Tagesanzeiger, http://www.tagesanzeiger.ch/schweiz/standard/SRG-haelt-Vorgabe-der-Konzession-nicht-ein-/story/14987264; und Medienwoche, http://medienwoche.ch/2013/07/24/textangebot-auf-srf-ch-waechst.

74 NOBEL/WEBER (2007), S. 397; WEBER (2008), Einleitung, N 2 ff.

(als IPTV bzw. IP-Radio).[75] Da die Sendeunternehmen die Weiterverbreitung ihres Programms aufgrund einer Besonderheit des Schweizer Urheberrechts nicht verhindern können, haben diese technischen Entwicklungen zum Aufkommen einer Vielzahl von Verbreitungsplattformen mit jeweils grossen Inhaltsangeboten geführt; diese dürfen die Programme der Sendeunternehmen zeitgleich und auch zeitversetzt (Catch-Up-TV) verbreiten.[76]

Die Digitalisierung der Datenübertragung erlaubt es, bisher analog verbreitete Inhalte von den angestammten Transportwegen und Endgeräten vollständig zu entkoppeln.[77] Diese sogenannte Konvergenz hat eine inhaltliche und eine technische Komponente:[78] Technische Konvergenz bezeichnet das Zusammenwachsen unterschiedlicher Informationstechnologien im Bereich der Netzinfrastrukturen, Dienste und Endgeräte: Mediale Dienste lassen sich damit auf verschiedenen Infrastrukturen und Endgeräten anbieten.[79] Es eröffnen sich entsprechend neue Verbreitungskanäle, insbesondere die Verbreitung von Rundfunksignalen über Internet Protocol (z.B. IPTV). Über Internet Protocol können neben Radio- und Fernsehprogrammen auch andere Mediendienste transportiert werden, die nicht dem Rundfunkbegriff entsprechen.[80] Damit lässt sich mit der Übertragung von Informatio-

---

75 HETTICH (2009), S. 351; vgl. auch BUNDESRAT (2002a), S. 1583; weiter MEILI (2006), S. 265; ähnlich MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 484 f.

76 Zu dieser Besonderheit ausführlich AUF DER MAUR (2012), N 9 ff. Wegweisend ist hier BGE 133 III 568, welcher die Ausübung der urheberrechtlichen Verbotsansprüche der Sendeunternehmen zwingend den Verwertungsgesellschaften zuspricht. Zusammen mit der Möglichkeit der Verbreitungsplattformen, das Programm beschränkt mit eigener Werbung und eigenen interaktiven Angeboten anzureichern, sowie der noch fehlenden Erfassung der Zuschauerzahlen der OTT-Anbieter, erscheint die Kommerzialisierung des Programms durch das Sendeunternehmen selbst beeinträchtigt.

77 Zur Digitalisierung als Voraussetzung der Konvergenz vgl. DUMERMUTH (2000), S. 43 f. ausführlich zur Digitalisierung vgl. WEBER/DÖRR (2001), S. 45 ff. m.w.H.

78 STUDER (2006), S. 223; KELLERMÜLLER (2006), S. 358; WEBER (1999a), S. 42; Zum Konvergenzbegriff statt vieler WEBER (2008), Einleitung, N 2 ff.

79 DEGENHART (2012), S. 1305, KELLERMÜLLER (2006), S. 358; WEBER (1994), S. 10 f.; NOBEL/WEBER (2007), S. 396 f.

80 DUMERMUTH (2004), S. 147.

nen auch ein gleichzeitiges Angebot von Verarbeitungsleistungen realisieren.[81] Die technische Substituierbarkeit verschiedener Übertragungswege und zunehmend interaktive Mediendienste haben notwendigerweise auch Auswirkungen auf die Mediennutzung und die von den Medienunternehmen angebotenen Inhalte. Das Resultat ist eine verstärkte inhaltliche Annäherung bisher getrennter Kommunikationsmedien.[82] So verbinden, wie oben dargelegt, die Programmveranstalter ihre Angebote zunehmend mit Text, während die klassischen Printmedien ihre Angebote mit audiovisuellen Inhalten anreichern. Die umfangreichen Online-Angebote der Rundfunkveranstalter und der Presseunternehmen lassen sich entsprechend aufgrund ihrer Inhalte und Formate kaum mehr unterscheiden und führen so zu einer inhaltlichen Konvergenz der Medienangebote.[83]

Konvergenz bedeutet für Medienunternehmen auch verstärkte Konkurrenz durch Telekommunikationsunternehmen und internationale Internetunternehmen, die in verschiedene Medienmärkte namentlich mit audiovisuellen Inhalten eingetreten sind.[84] Die traditionellen, linearen Medien haben denn auch zugunsten des Internets an Bedeutung verloren.[85] Dennoch schlägt diese Entwicklung nur gedämpft auf den schweizerischen Rundfunkmarkt durch. Zwar erfolgt die Entwicklung der Medienmärkte, namentlich die Entkoppelung der Informations- und Kommunikationsdienste von der technischen Infrastruktur, ohne Rücksicht auf nationale Grenzen. Ungeachtet des oben beschriebenen urheberrechtlichen Verbreitungsprivilegs bestehen dennoch gewisse regulatorische Markteintrittshürden sowie Schranken infolge des Territorialitätsprinzips im Immaterialgüterrecht weiter. Im Bereich des

---

81 DEGENHART (2012), S. 1306 m.w.H.; WEBER (1999a), S. 42; WEBER (1994), S. 11.

82 MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 487; NOBEL/WEBER (2007), S. 396; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 96; MEISTER/MANDL (2014), S. 45; so schon WEBER (1999a), S. 39; Ausführlich zum Konvergenzprozess DUMERMUTH (2000), S. 43 ff.

83 DEGENHART (2012), S. 1299; BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 7; WALDFOGEL (2002); HOSP (2005), S. 34 ff.; DOYLE (2013), S. 21; COOKE (2005) zur Frage der visuellen Angleichung.

84 KELLERMÜLLER (2006), S. 359.

85 BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 29 f.; SCHEU/OEGERLI (2015), S. 20 m.H.a. MEISTER/MANDL (2014), S. 29 ff., 31.

Immaterialgüterrechts sind Hürden darin zu sehen, dass die Anbieter Urheberrechte an verbreiteten oder zugänglich gemachten Inhalten für jedes Land einzeln lizenzieren müssen. Unter den entsprechenden Lizenzbestimmungen sind z.B. Video-on-Demand-Anbieter heute noch regelmässig dazu verpflichtet, durch Geo-Blocking zu verhindern, dass Nutzer aus dem Ausland auf die Inhalte zugreifen. Dies gilt meist auch für (berechtigte) Nutzer, die sich nur kurzfristig im Ausland aufhalten.[86] Aus technologischer Sicht hingegen lassen sich Internetdienste und -Geschäftsmodelle mühelos auf andere nationale und regionale Märkte übertragen.[87] Führende Internetmedien sind denn auch trotz dieser Hürden global oder zumindest regional tätig. Insbesondere US-amerikanische Anbieter erreichen auf ihrem Heim-Binnenmarkt die notwendige Grösse für eine globale Expansion.

Es ist daher – vor allem im Unterhaltungsbereich – von einer Internationalisierung der angebotenen Medienleistungen auszugehen, trotz der nach wie vor vorwiegend lokal und regional orientierten Meinungsbildung. Die schweizerischen Rundfunkveranstalter stehen deshalb nicht nur im Wettbewerb mit inländischen, sondern auch mit ausländischen Programmveranstaltern und anderen audiovisuellen (Internet-)Medienunternehmen. Eine besondere Herausforderung für die inländischen Medienunternehmen ist hierbei, dass die Schweiz nicht über einen einheitlichen nationalen Medienmarkt verfügt. Die drei sprachregional ausgerichteten Teilmärkte sind jeweils einem viel grösseren, gleichsprachigen Nachbarmarkt ausgesetzt.[88]

---

86 Die Europäische Kommission will diese Hürden bei der Portabilität und dem grenzüberschreitenden Zugang zu urheberrechtlich geschützten Inhalten (im EU-Binnenmarkt) durch eine weitere Harmonisierung der Urheberrechtsgesetze der EU-Mitgliedstaaten abbauen; EUROPÄISCHE KOMMISSION (2015), S. 8 f.

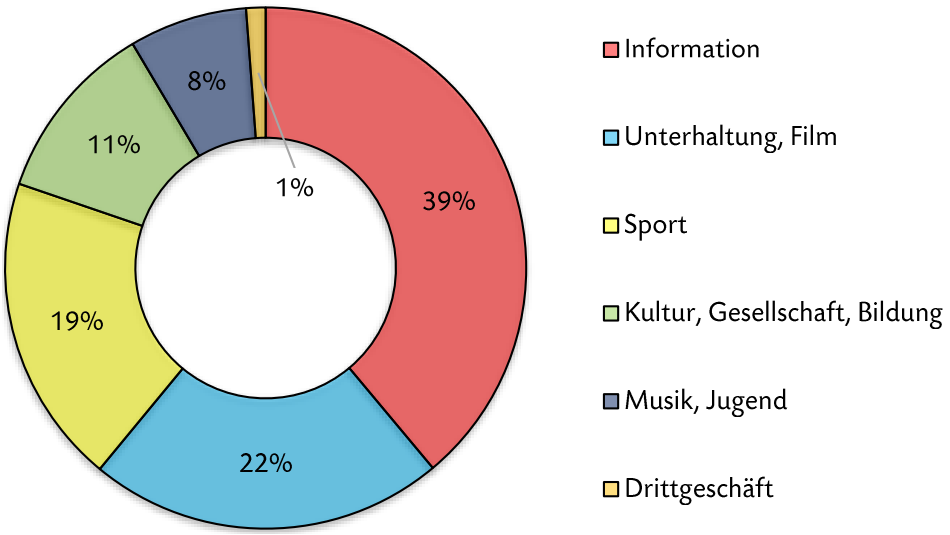
87 Vgl. PEITZ/SCHWEITZER/VALLETTI (2014), S. 19.

88 NOBEL/WEBER (2007), S. 396; WEBER (2008), Einleitung, N 8.

2.1.6. Kennzahlen zur heutigen Position der SRG

Die SRG betreibt 17 Radio- und sieben TV-Sender.[89] Die von der SRG betriebenen Radiosender werden – sieht man vom Radio-Sponsoring ab – ausschliesslich über Gebühren finanziert, während die TV-Sender im Schnitt zu 70% aus Gebühren finanziert werden.[90] Gruppenweit finanziert sich die SRG zu rund 75% über Empfangsgebühren (1.21 Milliarden CHF) und zu rund 25% aus kommerzieller Tätigkeit (0.44 Milliarden CHF).[91] Die SRG weist für 2015 die Kostenanteile für die programmlichen Leistungen wie folgt aus:

Abb. 5: Kostenanteil programmliche Leistungen[92]



Vergleicht man die dargestellten Kostenanteile für programmliche Leistungen mit der Programmstatistik (vgl. Abbildung 6), fällt auf, dass die Sportsendungen durchschnittlich 12% der Fernseh-Sendezeit ausmachen, jedoch einen vergleichsweise grösseren Kostenanteil verursachen. Grund dafür sind die Kosten für den Erwerb der Sportrechte, welche ca. 20 bis 25% der Ausgaben der Sparte verursachen.

---

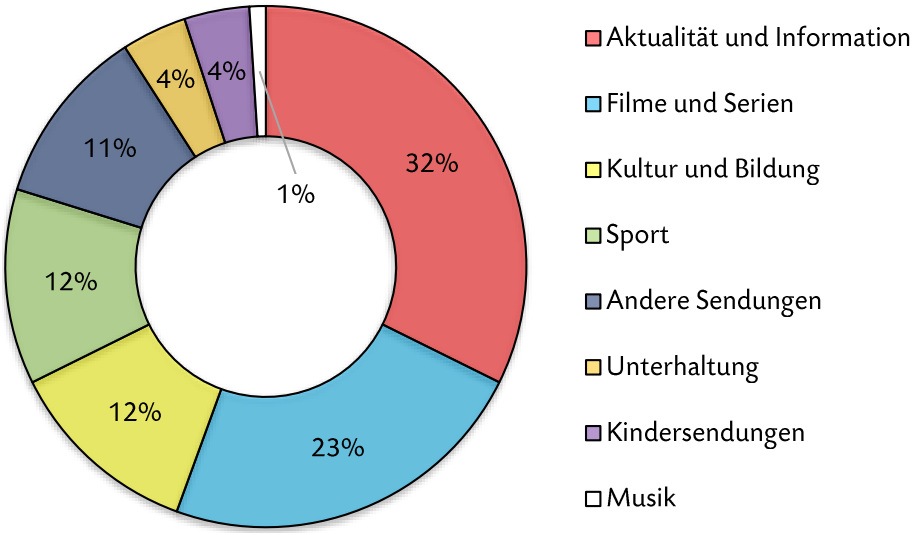
89 SRG (2015a), S. 5, wo die Anzahl Sender der geltenden Konzession entspricht; vgl. jedoch EMEK (2015), S. 14, die von 8 TV-Sendern ausgeht, vermutlich das Programmfenster «Radiotelevisiun Svizra Rumantscha» RTR einrechnend.

90 EMEK (2015), S. 14.

91 SRG (2015b), S. 22.

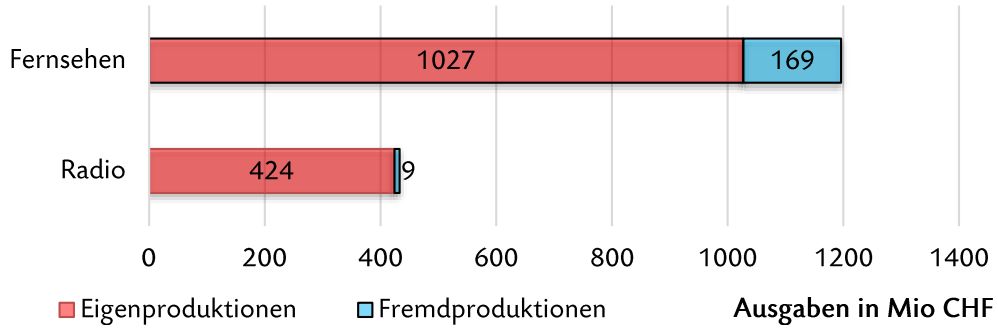
92 Vgl. für die Zahlen SRG (2016a), S. 26.

Abb. 6: Programmstatistik Fernsehen[93]



Die Kosten der Programmverbreitung weist die SRG nur hinsichtlich der Distributionskanäle Radio und Fernsehen aus. Auch bei den Kosten von Eigen- und Fremdproduktionen werden ausschliesslich die Bereiche Radio und Fernsehen ausgewiesen. Nicht aus dem Geschäftsbericht ersichtlich ist die Höhe und die Entwicklung der Kosten des Verbreitungsmediums Internet, namentlich die Kosten der Distribution und die Kosten der originären Programmerstellung.[94] Die Aufwände für Eigen- und Fremdproduktionen in Radio und Fernsehen ergeben sich wie folgt:

Abb. 7: Kosten der Eigen- und Fremdproduktionen[95]



93 Vgl. SRG (2016b), S. 50.
94 Vgl. SRG (2015b), S. 29.
95 Vgl. SRG (2015b), S. 29, in Mio. CHF für das Jahr 2014; im Geschäftsbericht 2015 nicht mehr so differenziert publiziert.

Die Marktanteile der Fernseh-Programme der SRG liegen im internationalen Vergleich im europäischen Mittelfeld. In der Deutschschweiz beträgt der Marktanteil 30.5% (SRF 1: 19.8%, SRF 2: 8.7%, SRF Info: 2.0%), in der Romandie 28.7% (RTS un: 22.1%, RTS deux: 6.6%) und in der italienischsprachigen Schweiz 33.6% (RSI La1: 25.1%, RSI La2: 8.1%).

Im Bereich der Radio-Programme betragen die Marktanteile in der Deutschschweiz 64.6% (SRF 1: 32.7%, SRF 2: 3.4%, SRF 3: 17.3%, weitere SRG-Radioprogramme: 11.7%), in der Romandie 65.5% (La Première: 37.9%, Espace 2: 2.7%, Couleur 3: 7.5%, weitere SRG-Radioprogramme: 17.8%) und in der italienischsprachigen Schweiz gar 80.4% (Rete Uno: 44.7%, Rete Due: 4.9%, Rete Tre: 18.4%, weitere SRG-Radioprogramme: 11.8%).[96]

[96] Vgl. EMEK (2015), S. 18 f.

2.2. Rechtsentwicklung: Konvergenz der Medien – Spaltung der Medienordnung

2.2.1. Eine an der Verbreitung, nicht an den Inhalten orientierte Verfassungsordnung

Mit der ersten Konzession zur Verbreitung von Radioprogrammen im Jahr 1931 hat die verfassungsrechtliche Medienordnung eine Spaltung erfahren, die sich bis in die heutige Zeit fortsetzt. Auf der einen Seite stehen seither die mittels Druckerpresse vervielfältigten Medien. Ihre Freiheit vor staatlicher Beeinflussung wurde schon mit der bundesstaatlichen Verfassung vom 12. September 1848 gesichert (Art. 45 BV 1848 spricht wörtlich von der «Pressfreiheit»). Die Verfassung von 1874 (aBV[97]) schrieb dieses Freiheitsrecht in Art. 55 – nun als «Pressefreiheit», aber inhaltlich unverändert – fort. Die Pressefreiheit ist wohl wichtigste Voraussetzung einer unverfälschten demokratischen Meinungsbildung und wird als «hervorragendstes» Mittel permanenter öffentlicher Kritik und Kontrolle im Gemeinwesen angesehen.[98] Der freien Presse kommt eine zentrale Rolle bei der Herausbildung des modernen, liberalen Rechtsstaates westlicher Prägung zu.

Die Entstehung der elektronischen Massenmedien (zunächst Radio, dann Film und schliesslich das Fernsehen) fällt demgegenüber in Zeiten von Krieg sowie autoritären und totalitären Umsturzbewegungen. Das deutsche Bundesverfassungsgericht misst den elektronischen Medien eine «Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft»[99] zu, wodurch sie freilich zum idealen Instrument staatlicher Propaganda werden. Als Bedrohung für die freie Meinungsbildung wurden diese Medien auch in der Schweiz – gestützt auf eine äusserst prekäre, weil

---

97 Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (BS 1 3).

98 MÜLLER J. P. (1987), Art. 55 aBV, N 36 ff.

99 So das deutsche Bundesverfassungsgericht in BVerfGE 90, 60 (87) vom 22. Februar 1994 (8. Rundfunkentscheidung).

nur technische Verfassungsgrundlage – sofort der staatlichen Kontrolle unterworfen.[100] Das Bundesgericht hat dieses Vorgehen geschützt: Der Bund habe einen Auftrag zum Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit zu erfüllen und sei angesichts des engen Zusammenhangs zwischen Herstellung und Aussendung von Programmen auch zur Einflussnahme auf die Programmgestaltung zuständig.[101] Der unterschiedliche Status von Presse und elektronischen Medien ist auch darauf zurückzuführen, dass die Presse seit jeher im Wettbewerb operierte, während der Rundfunk bis zu Beginn der achtziger Jahren quasi als Monopol organisiert war; dieses galt es zu regulieren. Nicht nur technisch, sondern auch wirtschaftlich hat sich die Situation der beiden Medientypen mittlerweile angeglichen: Im Pressemarkt sind Konzentrationstendenzen zu beobachten, während die Rundfunkmonopole im Zuge einer schrittweisen Liberalisierung durch private Konkurrenz aufgeweicht wurden.[102] Die Bedeutung der audiovisuellen Medien hat stetig zugenommen: Seit den 1930er Jahren haben sich Radio und Fernsehen zu einem quantitativ und qualitativ bedeutenden Teil des Informations- und Unterhaltungsangebots entwickelt.[103] Dennoch enthält erst die heutige Verfassung von 1999 nun in Art. 17 BV[104] eine «Medienfreiheit», die neben der Presse auch die elektronischen Medien explizit schützt.

Die in der rechtlichen Literatur anzutreffenden Gründe für die regulatorischen Interventionen bei den audiovisuellen Medien sind ver-

---

100 Siehe oben Abschnitt 3.1.1. Weiter MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 1. Ausführlich HUBER HANS (1955), Rechtsgutachten über die Fragen der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Grundlagen des Radio- und Fernsehwesens in der Schweiz, Zürich 1955.

101 Hinweise auf die Rechtsprechung bei MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 6; NOBEL/WEBER (2007), S. 99; WEBER (1999a), S. 25.

102 Siehe oben Abschnitt 3.1.2; weiter NOBEL/WEBER (2007), S. 81; BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 7; MEISTER/MANDL (2014), S. 20 f.

103 MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 483; auch BUNDESRAT (2014), S. 17 ff.; Mitteilung der EU-KOMMISSION über die Zukunft der europäischen Regulierungspolitik im audiovisuellen Bereich vom 15. Dezember 2003 KOM (2003) 784, S. 3 ff.

104 Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, BV, SR 101.

schieden und aus heutiger Sicht auch unterschiedlich plausibel. Standen bei der Regulierung zunächst rein technische Restriktionen im Vordergrund (Frequenzknappheit, Kostendegression), so wurden diese zunehmend durch kulturelle, demokratiefunktionale und wirtschaftliche Begründungen abgelöst.[105] Im Kern geht es bei sämtlichen dieser Gründe um die Sicherung der Meinungsvielfalt und der freien Meinungsbildung.[106]

2.2.2. Knappheit an Frequenzen als Anknüpfungspunkt für staatliche Intervention

Die verfassungsrechtliche Rundfunkordnung beruht teilweise auch heute noch auf der Annahme einer knappen Anzahl nutzbarer terrestrischer Funkfrequenzen.[107] Selbst in der jüngeren juristischen Literatur wird immer noch angeführt, dass insbesondere beim mobilen Rundfunkempfang die Übertragungskapazitäten voraussichtlich begrenzt bleiben.[108] Das Argument der Frequenzknappheit ist jedoch schon seit längerer Zeit nicht mehr haltbar.[109]

Ungeachtet dessen fällt die Nutzung von Frequenzen nach wie vor unter das Fernmeldemonopol des Bundes (Art. 92 BV). Mit der Hoheit über das Funkfrequenzspektrum ist der Bund daher auch beauftragt, für eine sachgerechte Verteilung dieser mutmasslich knappen Funkfrequenzen zu sorgen. Im Gegensatz zu den für die Telekommunikation nutzbaren Frequenzen ist jedoch bei den audiovisuellen Medien nicht die Zahlungsbereitschaft, sondern – als Ausfluss der Meinungs-,

---

[105] MEILI (2006), S. 269; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 1; BIAGGINI (2007), Art. 93 BV, N 9.

[106] Ähnlich MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 35; NOBEL/DO CANTO (2006), S. 287.

[107] DUMERMUTH (2007), S. 364; HOFFMANN-RIEM (2000), S. 89; MEILI (2006), S. 265; MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 484 f.

[108] MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 484 f.; PEDUZZI (2004), S. 123.

[109] Siehe oben Kapitel 2.1.5. So jüngst auch BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 8 und schon BERRESFORD (2005), S. 1 ff.; siehe weiter HETTICH (2009), S. 351; HAUCAP/KEHDER/LOEBER (2015), S. 31; MEILI (2006), S. 265 und 275; MEISTER/MANDL (2014), S. 11; kritisch auch KELLERMÜLLER (2006), S. 365. DUMERMUTH (2007), S. 365 sieht die Frequenzknappheit lediglich als entschärft.

Informations- und Medienfreiheit – der Leistungsauftrag und die Meinungsvielfalt der Massstab für die Frequenzzuteilung.[110] Unter dieser Grundvoraussetzung besteht denn auch ein Bedarf an ausgedehnter behördlicher Kontrolle.

Weiterer Grund für regulatorische Interventionen sei – immer noch vor dem Hintergrund knapper Frequenzen – die Gefahr, dass die Eigentümer von Verbreitungsinfrastrukturen den Zugang von Veranstaltern zum Publikum missbräuchlich verhindern. Insbesondere seien die Infrastrukturinhaber durch die Digitalisierung (Verschlüsselung) in der Lage, das dem Publikum offenstehende Angebot zu kontrollieren und so einzelne Veranstalter oder die Zuschauer zu benachteiligen. Solche Ausübung privater Macht bedrohe die Meinungsvielfalt.[111]

Angesichts nahezu unbegrenzter Kapazitäten und einem infrastrukturbasierten Wettbewerb der Verbreitungsplattformen ist allerdings das Argument nicht plausibel, die Eigentümer von Verbreitungsinfrastruktur könnten den Zuschauern Angebote von Veranstaltern vorenthalten. Vielmehr dürfte in Anbetracht der tiefen marginalen Kosten einer Aufschaltung jedes zusätzliche Programmangebot Verbreitung finden, welches den Kundennutzen auch nur wenig erhöhen könnte. Mit der Zahl der Übertragungskanäle hat auch der Umfang der transportierten Inhalte zugenommen.[112] Das heutige Angebot sorgt für ein noch nie zuvor dagewesenes Ausmass an Vielfalt.[113] Angesichts der Vielzahl von Verbreitungsplattformen und des entsprechend grossen Angebots an audiovisuellen Inhalten sind nicht mehr

---

[110] Siehe die Vorgaben in Art. 39 FMG bzw. Art. 38 und Art. 43 RTVG. Siehe zur Verteilung MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 484 f.; zum Ziel der freien Meinungsbildung auch BUNDESRAT (1981), S. 947 f.; DUMERMUTH (1992), S. 37.

[111] MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 495; vgl. auch DUMERMUTH (2007), S. 382 f. Gemäss NOBEL/DO CANTO (2006), S. 305 hat das Aufkommen leistungsfähiger Breitbanddienste die Befürchtung um Schrumpfung der gesellschaftlichen Meinungsvielfalt stark gemindert. Der politische Diskurs habe sich aus den klassischen Rundfunkmedien zurückgezogen und sei beispielsweise in unzähligen grenzüberschreitenden Blogs angesiedelt, die gerade für Minderheiten eine gute Plattform für den Meinungsaustausch bilden würden.

[112] DUMERMUTH (2007), S. 366.

[113] HAUCAP/KEHDER/LOEBER (2015), S. 7; siehe auch NOBEL/DO CANTO (2006), S. 305.

die Frequenzen, sondern vielmehr die Aufmerksamkeit der Konsumenten knapp.[114] Es besteht ein für den Konsumenten kaum noch überschaubares Informationsangebot (welches übrigens wiederum Auslöser punktuell-steuernder Interventionen des Gesetzgebers ist).[115]

Die Rechtsordnung hat die oben skizzierten technischen und wirtschaftlichen Entwicklungen nicht rezipiert. Der sich bis anhin träge verhaltende Gesetzgeber läuft Gefahr, dass seine auf überholten Grundannahmen basierende Medienordnung mit ihrem antiquierten rechtlichen Instrumentarium nun höherrangige Verfassungsziele verfehlt. Vor allem dürfte sich die regulatorisch unterschiedliche Erfassung an sich gleicher medialer Inhalte angesichts der sich dynamisch entwickelnden, konvergenten Medien kaum noch lange aufrechterhalten lassen.[116]

2.2.3. Qualitative Defizite als Anknüpfungspunkt für staatliche Intervention

Der juristischen Methode inhärent ist das Bestreben, eine gegebene rechtliche Ordnung auch bei technischem, wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Wandel funktional zu erhalten. So wird etwa anerkannt, dass sich das Kaminfeger-Monopol heute nicht mehr mit dem öffentlichen Interesse an der Vermeidung von Feuersbrünsten rechtfertigen lässt; gleichzeitig wird das Monopol aber neu unter gesundheitspolizeilichen Gesichtspunkten als Mittel gegen die Luftverschmutzung gepriesen und geschützt.[117]

---

[114] SIMON (1971), S. 40 f.; DUMERMUTH (2007), S. 366 ff. m.w.H. HETTICH (2009), S. 351; KELLERMÜLLER (2007), S. 101 f.

[115] NOBEL/DO CANTO (2006), S. 287.

[116] Siehe oben Abschnitt 3.1.5. Weiter BRUNNER/BURKERT (2014), 17 BV, N 10; DEGENHART (2012), S. 1305 ff.; HETTICH (2009), S. 351 ff.; vgl. auch WEBER (1995), S. 4 f.; ferner WEBER (1994), S. 25 f. Nun auch BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 6 und MEISTER/MANDL (2014), S. 45.

[117] So BGE 109 Ia 193, 199, E. 3b. Dazu ausführlich HETTICH/WALTHER (2012), S. 366.

Entsprechend hat das deutsche Bundesverfassungsgericht festgehalten, dass das Bedürfnis einer eingehenden gesetzlichen Regelung des Rundfunks auch dann fortbestehe, «wenn die durch Knappheit der Sendefrequenzen und den hohen finanziellen Aufwand für die Veranstaltung von Rundfunkdarbietungen bedingte Sondersituation des Rundfunks im Zuge der modernen Entwicklung» entfalle.[118] Auch der EGMR erklärte jüngst: «Notwithstanding therefore the significant development of the internet and social media in recent years, there is no evidence of a sufficiently serious shift in the respective influences of the new and of the broadcast media in the respondent State to undermine the need for special measures for the latter.»[119] Selbst wenn der Markt heute im Rundfunksystem für eine optimale Ordnung sorgen könnte, wird also dennoch weiterhin in Teilbereichen ein zumindest partielles Marktversagen konstatiert.[120]

So soll der heute aufgrund einer Vielzahl von Programmplätzen mögliche ökonomische Wettbewerb die «für eine kulturelle Vielfalt und einen lebendigen politischen Diskurs erforderliche publizistische Konkurrenz» nicht ermöglichen.[121] Hinsichtlich der demokratischen Funktionen der Medien wird insbesondere betont, dass die Programmanbieter den Minderheiten und den Vertretern wenig attraktiver Meinungen den Zugang zu massenwirksamen Kanälen kaum ermöglichen würden.[122] Dagegen würden vor allem Masseninteressen bedient, welche mutmasslich die vom Fernsehen erwarteten sozialisierenden Wirkungen nicht erfüllen.[123] In diesem Sinne äussert sich auch ein jüngeres Urteil des deutschen Bundesverfassungsgerichts: «Er [der öffentlich-rechtliche Rundfunk] hat die Aufgabe, als Gegengewicht zu

---

[118] So BVerfGE 57, 295 (322) vom 16. Juni 1981 (3. Rundfunkentscheidung).

[119] EGMR vom 22. April 2013, Animal Defenders International v. UK, 48876/08, N 119.

[120] KELLERMÜLLER (2006), S. 366 m.w.H. So für Deutschland BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 23.

[121] DUMERMUTH (1996), S. 14 N 35; auch MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 486.

[122] Vgl. auch HAUCAP/KEHDER/LOEBER (2015), S 31. Kritisch HETTICH (2009), S. 356.

[123] In diesem Sinne aber z.B. BUNDESRAT (1981), S. 932; vgl. auch DUMERMUTH (1992), S. 39 f., 271; Hinweise auf entsprechende Studien bei MEISTER/MANDL (2014), S. 6 f. Kritisch hierzu aber HETTICH (2009), S. 356.

den privaten Rundfunkanbietern ein Leistungsangebot hervorzubringen, das einer anderen Entscheidungsrationalität als der der marktwirtschaftlichen Anreize folgt und damit eigene Möglichkeiten der Programmgestaltung eröffnet. Er hat so zu inhaltlicher Vielfalt beizutragen, wie sie allein über den freien Markt nicht gewährleistet werden kann.»[124]

Auf das Argument der inhaltlichen Einseitigkeit wird noch einzugehen sein.[125] Dass wirtschaftlicher Wettbewerb unter Mediendiensten nicht hinreichend ist zur Begründung des verfassungsrechtlich angestrebten publizistischen Wettbewerbs, ist an sich kontraintuitiv: Eine polypolistische Veranstaltungsstruktur steigert tendenziell die gesamthaft zur Verfügung stehende Sendezeit gegenüber einer monopolistischen oder oligopolistischen Marktstruktur; damit sind auch die Chancen der Minderheitsmeinungen auf Ausstrahlung erhöht.[126] Dies freilich unter der Annahme, dass nicht alle Veranstalter in einer Art Parallelverhalten dasselbe mutmasslich massentaugliche Programm ausstrahlen. Allerdings deutet schon die Bildung von Spartenkanälen darauf hin, dass der Markt potenziell auch exotische Interessen abdecken kann und will.[127] Dies vor allem in den heutigen Zeiten mit nahezu unbegrenzten Übertragungskapazitäten.[128] Die Medienförderung ist entsprechend darauf auszurichten, sich die Tendenz zur Vielfalt, die funktionierende Marktprozesse üblicherweise zu Tage bringen, zunutze zu machen.

Während die Presse also rechtlich – trotz erheblicher Konzentrationstendenzen – nach wie vor als pluralistische Mediengattung eingestuft wird, die in erster Linie eines ergänzenden Schutzes bedarf[129], wird

---

[124] BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 - N 1-135, N 36 f.

[125] Siehe unten Kapitel 3.1.

[126] So auch MEISTER/MANDL (2014), S. 8 f.

[127] HETTICH (2008b), S. 1445, Fn. 303; HETTICH (2009), S. 356, Fn. 35; ähnlich schon SCHÜRMANN/NOBEL (1993), S. 83; ferner sieht auch DEWENTER (2015), S. 166 m.w.H. den Wettbewerb als vielfaltsfördernd. Ausführlich zum möglicherweise positiven Einfluss des Wettbewerbs auf Medien MEISTER/MANDL (2014), S. 6 ff.

[128] BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 28.

[129] Vgl. BUNDESRAT (2011), S. 35 ff.; ähnlich auch BUNDESRAT (2014), S. 32 ff.

Radio und Fernsehen aufgrund seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft immer noch eine besondere Fähigkeit zur Beeinflussung des Meinungsbildungsprozesses attestiert.[130] Eine Gefährdung durch den Rundfunk, insbesondere das Fernsehen, sei vor allem bei der Vermittlung politischer Inhalte gegeben, wodurch das Funktionieren des demokratischen Staatswesens beeinträchtigt werden könne.[131] Vor dem Hintergrund knapper Frequenzen berge die Betätigung bzw. der Fehlgebrauch einzelner Rundfunkveranstalter Risiken dysfunktionaler Folgen in sich.[132] Konkret wird also befürchtet, dass die Inhaber knapper Frequenzen einen übermässigen publizistischen Einfluss erhalten, womit eine Gefahr der Beeinflussung von Wahlen und Abstimmungen, also der Verfälschung des freien politischen Willensbildungsprozesses, einhergehe.[133] Aufgrund dieser Risiken und den daraus abgeleiteten «sicherheitspolitischen Bedenken» seien eine staatliche Regulierung (und insbesondere ein Leistungsauftrag) der audiovisuellen Medien notwendig.[134] Auf Basis dieser Argumentation lassen sich auch die Antikonzentrationsbestimmungen des RTVG erklären, die sich freilich nur auf private Medienhäuser und nicht auf die SRG auswirken.[135]

Die Gefahr des Machtmissbrauchs durch Private wird in der juristischen Literatur auch mit dem hohen Investitionsbedarf für die Produktion und die Verbreitung von Rundfunkprogrammen begründet.

---

130 So das deutsche Bundesverfassungsgericht in BVerfG 90, 60 (87) vom 22. Februar 1994; ähnlich auch BGE 98 Ia 73, 81, E. 3c.; BGE 123 II 402, 416, E. 5a; BGer 2A.303/2004 vom 26. Januar 2005, E. 3.1. Ferner EGMR vom 10. Juli 2003, Murphy v. Irland, 44179/98, N 69; EGMR vom 23. September 1994, Jersild v. Dänemark, 15890/89, N 31. Zur Literatur MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 485; DUMERMUTH (2006), S. 231; DUMERMUTH (2011), S. 668 f.; BRUNNER/ BURKERT (2014), Art. 17 BV, N 8 und 15; DUMERMUTH (1992), S. 267; NOBEL/DO CANTO (2006), S. 287; kritisch DEGENHART (2012), S. 1314 f.

131 BUNDESRAT (2002a), S. 1614; DUMERMUTH (1992), S. 267 ff.; DUMERMUTH (1996), S. 14, N 34; vgl. auch NOBEL/DO CANTO (2006), S. 287.

132 HOFFMANN-RIEM (2000), S. 92.

133 BGE 98 Ia 73, 81 f., E. 3c; DUMERMUTH (1996), S. 14 N 34.

134 JARREN/WEBER/DONGES/DÖRR/KÜNZLER/PUPPIS (2002), S. 27 ff.; MEILI (2006), S. 266.

135 Vgl. ausführlich NOBEL/DO CANTO (2006), S. 292.

Der entsprechend hohe Finanzmittelbedarf wird deshalb als Zugangshürde und Hindernis für die Verwirklichung von Meinungsvielfalt angesehen.[136] Das Argument ist heute in verschiedener Hinsicht zu relativieren: Die Verbreitung audiovisueller Inhalte über das Internet oder digitale Kabelkanäle ist im Vergleich zum Vertrieb von Printmedien keineswegs kostenintensiv. Zwar ist die Produktion eigener audiovisueller Inhalte in guter Qualität nach wie vor mit erheblichen Investitionen verbunden, doch sind auch diese Kosten stark gesunken und der Einkauf von drittproduzierten Inhalten, meist ausländischer Herkunft, ist günstig.[137] Das Argument, für Radio- und Fernsehprogramme seien ungleich höhere Mittel als im Printbereich aufzuwenden, ist also nicht (mehr) pauschal gültig.[138] Im Gegenteil sind die Konzentrationsbewegungen bei den Printmedien mit ihrer naturgegebenen Abhängigkeit von physischen Vertriebskanälen stärker ausgeprägt.[139] Auch haben sich der Pressemarkt und der Rundfunkmarkt in ihren neuen Kommunikationsangeboten stark angenähert; sie werden beide in diesen Bereichen ähnliche Kostenstrukturen aufweisen.[140]

Die Erosion der besonderen Einflussmöglichkeiten von Radio und Fernsehen wird heute zwar vermehrt zur Kenntnis genommen, doch (noch) nicht als Anlass für grundlegende Änderungen im Recht gesehen. So hat das Bundesgericht anerkannt, dass «[d]ie neuen Technologieformen (Internet, Digitalfernsehen usw.) … dem Publikum [erlauben], sich aus den unterschiedlichsten Quellen zu informieren; gleichzeitig gestatten sie dem Einzelnen, sich im Rahmen einer Vielzahl von Medien über die private Kommunikation hinaus Aufmerksamkeit in

136 ZELLER (2004), S. 235; ähnlich auch MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 485.
137 Siehe oben Abschnitt 3.1.4.
138 So BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 9 und 12; HETTICH (2009), S. 352.; SCHEU/OEGERLI (2015), S. 20; MEISTER/MANDL (2014), S. 11.
139 KRADOLFER (2007), S. 8 ff. Eindrücklich dazu auch die Erwägungen des US Supreme Court in Miami Herald Publ'g Co. v. Tornillo, 418 U.S. 241, 249 ff (1974); vgl. auch NOBEL/WEBER (2007), S. 81. Zur Medienkonzentration im Printbereich BUNDESRAT (2011), S. 12 f.; MEISTER/MANDL (2014), S. 20 f.
140 WEBER (1994), S. 26.

der Öffentlichkeit zu verschaffen.»[141] Vereinzelt wird auch im Schrifttum eingeräumt, dass «der Wettbewerb durch neue Medienanbieter – in Form eines stets zunehmenden Angebots an Informationsquellen im Internet – grundsätzlich dazu bei[trage], die Machtposition der traditionellen elektronischen Medien Radio und Fernsehen zu entschärfen und die Meinungsvielfalt zu fördern.»[142] Es erscheint naheliegend, dass sich durch diese Entwicklungen auch die Rahmenbedingungen für den Wettbewerb im Rundfunkmarkt grundlegend verändert haben.[143] Im Ergebnis hinkt die rechtliche Entwicklung aber nicht nur aufgrund der Trägheit von Gesetzgebungsprozessen nach. Vielmehr wird die rechtliche Entwicklung auch deswegen blockiert, weil die rechtsanwendenden Gerichte und die Lehre Interventionsgründe entweder erst spät als obsolet anerkennen oder diese Gründe dann einfach durch neue, meist kaum tragfähige und empirisch selten belegte Interventionsmotive substituieren.

Wer die positiven Wirkungen von ökonomischem Anbieterwettbewerb für die Meinungsvielfalt in Zweifel zieht, wird regelmässig auch davon ausgehen, dass eine Binnenpluralität an Veranstaltern in der Schweiz notwendigerweise mit einer Schwächung der SRG einhergehen muss, was deren Wettbewerbsfähigkeit auf europäischem Niveau und damit die Produktion und Ausstrahlung von spezifisch schweizerischen Programmen gefährdet.[144] Der Leistungsauftrag in Art. 93 Abs. 2 BV soll dem entgegenwirken, indem er den Staat zum Gewährleister einer publizistischen Grundversorgung – mit entsprechenden Interventionsmöglichkeiten – erhebt. In diesem Zusammenhang bleibt allerdings anzumerken, dass der Leistungsauftrag nie in dem Sinne umgesetzt wurde, dass die SRG ein national-schweizerisches Programm anbieten müsste; die Programme der SRG können damit zum Zusammenhalt einer Sprachregion, aber kaum zum Zusammenhalt des gesamten Landes beitragen.[145]

---

141 Vgl. BGE 136 I 167, 173, E. 3.3.1.
142 So BRUNNER/BURKERT (2014), Art. 17 BV, N 11; ähnlich MEILI (2006), S. 267 f.
143 HETTICH (2009), S. 351.
144 BUNDESRAT (2002a), S. 1574.
145 Kritisch zum Begriff des «nationalen Zusammenhangs» LÜOND (2015), S. 57 f.

2.2.4. Mediale Grundordnung im Spannungsfeld von Freiheit und Leistungsauftrag

a) Überblick

Die Grundordnung für die Medien in der Schweiz wird durch die Bundesverfassung und das Völkerrecht abgesteckt. Auf Verfassungsstufe sind die Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV), die Medienfreiheit (Art. 17 BV), die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) und die Bestimmung zu Radio und Fernsehen (Art. 93 BV) zu berücksichtigen. Auf Stufe des Völkerrechts sind die Europäische Menschenrechtskonvention («Freiheit der Meinungsäusserung» gemäss Art. 10 EMRK[146]) sowie verschiedene weitere Abkommen, namentlich das Media-Abkommen und EuÜGF, massgebend.

Eine besondere Befugnis zur Regulierung der traditionellen Printmedien existiert nicht. Die Legiferierung im Bereich der drahtlosen Übermittlung von akustischen und optischen Zeichen sowie später im Bereich «Radio und Fernsehen» und weiterer «Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen» war dagegen schon immer ausschliesslich und umfassend Bundessache.[147]

Verfassungsrechtlich äusserst fragwürdig, beruhte die Regelung des Rundfunks in der Schweiz ursprünglich auf dem Bundesmonopol im Post- und Telegrafenwesen (Art. 36 aBV vom 29. Mai 1874). Eine explizite verfassungsrechtliche Grundlage für die Rundfunkordnung existiert erst seit Inkrafttreten von Art. 55bis aBV im Jahr 1984.[148] Bei der Ausarbeitung von Art. 55bis aBV orientierte sich der Bundesrat an

---

146 Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950, SR 0.101.

147 MEILI (2006), S. 263; MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 1 ff.; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 1; BARRELET/WERLY (2001), N 204 ff.

148 MEILI (2006), S. 263; MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 1 ff.; WEBER (1999a), S. 25; SCHÜRMANN/NOBEL (1993), S. 74; BARRELET/WERLY (2001), N 210; VONLANTHEN (1987), S. 208. Vor der Annahme von Art. 55bis aBV wurden bereits zwei Vorlagen für eine Verfassungsbestimmung zum Rundfunk abgelehnt. Dazu BARRELET/WERLY (2001), N 204 ff.; VONLANTHEN (1987), S. 221 ff.

einer «Organisations-Verfassungsnorm», mit dem Ziel, dadurch Rahmenbedingungen für eine ausgewogene Rundfunkordnung und eine sachgerechte öffentliche Meinungsbildung zu definieren. Um die politische und gesellschaftliche Wirkung von Radio und Fernsehen in verfassungsrechtlich geordnete Bahnen zu lenken, wurde ein Leistungsauftrag für diese Medien definiert.[149]

Als sicherlich prägend erwies sich hierbei der Umstand, dass zu jener Zeit private Rundfunkveranstalter keine massgebende Rolle spielten.[150] Die Dominanz der relativ staatsnahen SRG hat nach WEBER zu einem eher paternalistischen Regelungssystem geführt, das die wirtschaftlichen Bedürfnisse der übrigen Medienunternehmen wenig berücksichtigt.[151] Verschiedene Normkomplexe im Bereich des Rundfunks seien denn auch eher obrigkeitsfreundlich ausgestaltet.[152]

Auf Basis von Art. 55bis aBV wurde mit dem RTVG 1991[153] eine erste, umfassende Rundfunkordnung geschaffen. Die zuständigen Behörden sollten das gesamte Rundfunksystem aktiv im Sinne des Leistungsauftrages ordnen. Als rechtliches Lenkungs- und Gestaltungsinstrument hierfür diente die Konzession, deren Erteilung von verschiedenen Bedingungen abhing.[154] Der SRG wurde dabei im sprachregionalen und nationalen Bereich eine privilegierte Stellung eingeräumt, die andere Anbieter nur beschränkt zuliess.[155]

[149] MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 13; WEBER (1999a), S. 25; SCHÜRMANN/NOBEL (1993), S. 81 ff.
[150] Dazu NOBEL/WEBER (2007), S. 393; DUMERMUTH (2007), S. 354 ff.; BUNDESRAT (2014), S. 13.
[151] WEBER (1999a), S. 26.
[152] WEBER (1999a), S. 26.
[153] Bundesgesetz über Radio und Fernsehen vom 21. Juni 1991, RTVG, SR 784.40.
[154] NOBEL/WEBER (2007), S. 394; DUMERMUTH (2007), S. 394.
[155] VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 30 N 69.

Im Wettbewerb steht die SRG bis heute vor allem mit ausländischen Fernsehveranstaltern, die aufgrund des EuÜGF[156] (und heute des Media-Abkommens[157]) ihre Programme frei in der Schweiz verbreiten können. Das RTVG 1991 erschien aufgrund der raschen technologischen Entwicklungen im Bereich der elektronischen Medien, insbesondere auch durch die zunehmende Befriedigung vielfältigster Kommunikations- und Informationsbedürfnisse durch das Internet, rasch als überholt.[158] Der Bundesrat hat deshalb weniger als acht Jahre nach Inkrafttreten des RTVG 1991 einen Entwurf für ein neues RTVG ausarbeiten lassen.[159] Dieses trat im April 2007 in Kraft. Da aber auch das neue Gesetz es unterlässt, schon damals absehbare Entwicklungen – Aufkommen von Video on Demand, Verstärkung der Medienkonvergenz – aufzunehmen, war es schon bei Inkrafttreten veraltet.

b) Schutz der Medien und ihrer Funktionen

Die Medienfreiheit (Art. 17 BV) ist eine zentrale Ausprägung der Meinungsfreiheit (Art. 16 BV, Art. 10 EMRK).[160] Die Meinungsfreiheit ist also die Grundnorm.[161] Der normative Kern der Medienfreiheit liegt in der Sicherung eines ungehinderten Nachrichtenflusses und eines

---

156 Europäisches Übereinkommen über das grenzüberschreitende Fernsehen vom 5. Mai 1989, SR 0.784.405.

157 Abkommen zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft und der Europäischen Gemeinschaft im audiovisuellen Bereich zur Festlegung der Voraussetzungen und Bedingungen für die Beteiligung der Schweizerischen Eidgenossenschaft am Gemeinschaftsprogramm MEDIA 2007 vom 11. Oktober 2007, SR 0.784.405.226.8.

158 NOBEL/WEBER (2007), S. 395; WEBER (1999b), S. 11 f.; WEBER (1999a), S. 39 ff.; BUNDESRAT (2002a), S. 1578 ff.

159 NOBEL/WEBER (2007), S. 395.

160 BIAGGINI (2007), Art. 17 BV, N 4; HANGARTNER (2005), S. 1184; MÜLLER/SCHEFER (2008), S. 438; BRUNNER/BURKERT (2014), Art. 17 BV, N 15; ZELLER/KIENER (2015), Art. 17 BV, N 5; ferner BUNDESRAT (1997a), S. 157 f. Zur Rechtsprechung etwa BGE 117 Ia 472, 478, E. 3c; BGE 137 I 8, 12, E. 2.5; BGer Urteil vom 2. Juni 2010, 2C_59/2010, E. 2.2.

161 KLEY (1999), S. 183 ff.; NOBEL/WEBER (2007), S. 38 und 52 f.; BRUNNER/BURKERT (2014), Art. 17 BV, N 15; HANGARTNER (2005), S. 1184. Vgl. auch BGE 130 I 369, 374 f., E. 2; BGE 127 I 145, 151 ff., E. 4b.

freien Meinungsaustausches in einer offenen Gesellschaft.[162] Anerkannt wird damit die Bedeutung, die den Medien im politisch-demokratischen Prozess zukommt.[163] Gerade in einer halb-direkten Demokratie wie der Schweiz können Medien «als Informationsträger die Verbindung zwischen dem informierenden Gemeinwesen und der Öffentlichkeit herstellen und damit einen wesentlichen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung leisten».[164] Die Medien tragen überhaupt dazu bei, dass überhaupt eine «Öffentlichkeit» gebildet werden kann. Sie ermöglichen und fördern die Integration des politischen Gemeinwesens und öffnen Kanäle für die öffentliche Artikulation von Minderheitsmeinungen.[165]

Die Medien dienen aber nicht nur als Plattform für den Informations- und Meinungsaustausch; sie sind auch ein unverzichtbares Mittel permanenter öffentlicher Kritik und Kontrolle der Macht.[166] Diese Kontrollfunktion wird vom EGMR plastisch mit dem Bild eines «public watchdog» umschrieben.[167] Die Wächterfunktion bezieht sich auf alle Bereiche des öffentlichen Lebens; sie umfasst die kritische Beobach-

[162] MÜLLER/SCHEFER (2008), S. 438; KIENER/KÄLIN (2013), S. 236 f.; BRUNNER/BURKERT (2014), Art. 17 BV, N 13; ferner BGE 137 I 8, 12, E. 2.5; BGer 2C_59/2010 vom 2. Juni 2010, E. 2.2.

[163] Vgl. auch WEBER (1995), S. 1.

[164] BGE 104 Ia 377, 379, E. 3a; auch HANGARTNER (2005), S. 1184; PEDUZZI (2004), S. 55 ff.; vgl. auch MÜLLER J.P. (1981), S. 149; ZELLER/KIENER (2015), Art. 17 BV, N 8.

[165] MÜLLER/SCHEFER (2008), S. 438; BEATER (2016), S. 10, N 22 f.; BLUM (2001), S. 40 ff.; ZELLER/KIENER (2015), Art. 17 BV, N 8.

[166] Vgl. z.B. BGE 137 I 209, 211, E. 4.2; BGE 137 I 8, 12, E. 2.5. Zur Lehre MÜLLER/SCHEFER (2008), S. 438 und 446; NOBEL/WEBER (2007), S. 44 und 46; BEATER (2016), S. 10 f., N 24. Zum «public watchdog» auch POMORIN (2008), S. 40 ff.

[167] Ständige Rechtsprechung des EGMR: Z.B. EGMR vom 8. Juli 1986, Lingens v. Österreich, 9815/82, N 44; EGMR vom 26. November 1991, Observer und Guardian v. Grossbritannien, Ser. A, Nr. 216, N 59; in Bezug auf den Rundfunk EGMR vom 23. September 1994, Jersild v. Dänemark, 15890/89, N 33; EGMR vom 2. Mai 2000, Bergens Tidende und andere v. Norwegen, 26132/95, N 57; EGMR vom 27. Mai 2004, Vides Aizsardziba Klubs v. Lettland, 57829/00, N 42.

tung von ökonomischer, gesellschaftlicher und insbesondere auch politischer Macht.[168] Damit leisten die Medien faktisch auch einen Beitrag zur Kontrolle der klassischen Gewaltenteilung.[169]

Das juristische Schrifttum vor allem in Deutschland schreibt den Medien weitere Funktionen zu. So sollen mediale Informationen über wirtschaftliche Vorgänge – freilich ungeachtet einer Vielzahl spezialisierter Angebote im Internet – dem Einzelnen bei der Bewältigung von Schwierigkeiten und Streitigkeiten im täglichen Leben helfen.[170] Darüber hinaus schaffe solche Information Markttransparenz, was nicht nur dem einzelnen Verbraucher, sondern einem «volkswirtschaftlichen Gesamtinteresse» diene.[171] Auch hätten die Medien eine Integrationsfunktion. Anders als die Demokratie- und Wirtschaftsfunktion umfasse diese Integrationsfunktion keine Kontrollaufgabe, sondern solle Gemeinsamkeiten und Integration in einer pluralistischen Gesellschaft schaffen.[172] Diese Integrationsfunktion wurde gerade jüngst auch von FRICK, SAMOCHOWIEC und GÜRTLER in ihrer von der SRG in Auftrag gegebenen Studie über die Zukunft der SRG besonders hervorgehoben.[173] Das Ausmass, in dem ein spezifisches Medium diese verschiedenen Funktionen erfülle, soll dann die differenzierte Behandlung durch den Verfassungs- und Gesetzgeber rechtfertigen.[174]

---

168 MÜLLER/SCHEFER (2008), S. 439; BRUNNER/BURKERT (2014), Art. 17 BV, N 13; vgl. auch BGE 137 I 8, 12, E. 2.5. Zur Kontrolle politischer Macht PEDUZZI (2004), S. 57. Zur Kontrolle wirtschaftlicher Macht EGMR vom 21. Januar 1999, Fressoz & Roire v. Frankreich, 29183/95, N 51; EGMR vom 15. Mai 2005, Steel & Morris v. Grossbritannien, 68416/01, N 94 und EGMR vom 2. Juni 2008, Timpul Info-Magazin & Angehl v. Moldawien, 42864/05, N 34.

169 MÜLLER/SCHEFER (2008), S. 439; vgl. auch MÜLLER J.P. (1981), S. 149 ff.; NOBEL/WEBER (2007), S. 17.

170 BEATER (2016), S. 16, N 38 m.H.a. das Urteil des deutschen BVerfG vom 15.Januar 2004, JW2004, 672.

171 BEATER (2016), S. 16, N 38 m.H.a. das Urteil des deutschen BGH vom 9. Dezember 1975, BGHZ 65, 325, 332.

172 BEATER (2016), S. 18 f., N 41 ff.

173 FRICK/SAMOCHOWIEC/GÜRTLER (2016), S. 4 ff.

174 Ausführlich VONLANTHEN (1987), S. 403 ff. Siehe auch BRUNNER/BURKERT (2014), Art. 17 BV, N 15.

Ungeachtet der Funktionen im Detail sind die Medien unbestritten auf besonders intensiven Schutz angewiesen.[175] Dieser kommt ihnen vor allem durch die Medienfreiheit zu, dessen Schutz tendenziell weiter reicht als bei der allgemeinen Meinungsfreiheit.[176] Aufgrund der schwach ausgeprägten Regelungskompetenzen bei den Printmedien geniesst die Presse aber weit grössere Freiheit als die Rundfunkmedien, denen durch Art. 93 BV Schranken auferlegt werden können. Während die Pressefreiheit für die Printmedien traditionell als Abwehrrecht gegen Eingriffe des Staates im Vordergrund steht, wird der Akzent im öffentlich finanzierten Rundfunk vielmehr auf staatsunabhängig produzierte Inhalte und Meinungsausgewogenheit gesetzt.[177]

Als im wirtschaftlichen Wettbewerb tätige Unternehmen geniessen die Medien auch den Schutz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV). Eingriffe in den Wettbewerb (sog. «Abweichungen vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit») sind von vorneherein nur zulässig, wenn sie in der Verfassung selbst so vorgesehen sind (Art. 94 Abs. 4 BV).[178] Dazu gehören Massnahmen, die gewisse Gewerbezweige oder Bewirtschaftungsformen sichern oder begünstigen wollen oder die anderweitig den Wettbewerb verzerren.[179] Auch ohne spezifische Ermächtigung möglich sind dagegen andere im öffentlichen Interesse liegende Massnahmen, wie namentlich gewerbepolizeiliche, sozialpolitische und umweltpolitische Einschränkungen. Solche unterliegen nur der allgemeinen Schrankenordnung von Art. 36 BV:[180] Will der Bund also die Wirtschaftsfreiheit der Medienunternehmen aus polizeilichen oder sozialpolitischen Gründen einschränken, so muss er hierfür eine gesetzliche Grundlage schaffen, sich auf ein überwiegendes öffentliches

[175] KLEY (1999), S. 192; MÜLLER/SCHEFER (2008), S. 439.
[176] MÜLLER/SCHEFER (2008), S. 439.
[177] NOBEL/WEBER (2007), S. 81; ZELLER/KIENER (2015), Art. 17 BV, N 6; vgl. auch BGE 98 Ia 73, 81 f., E.3c.
[178] VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 5 N 22. Siehe z.B. BGer 2C_940/2010, E. 3.1.
[179] VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 5 N 82 ff.
[180] VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 5 N 70; BGer 2C_940/2010, E. 3.2; BGE 123 II 385, 401, E. 11; BGE 121 I 129, 131 f., E. 3b.

Interesse berufen können und darf den Rahmen der Verhältnismässigkeit nicht sprengen. Auf dieser Basis kann der Bundesgesetzgeber sowohl bei Radio und Fernsehen als auch bei den «anderen Formen» elektronischer Massenmedien die üblichen polizeilichen Ziele verfolgen (z.B. Jugend- und Konsumentenschutz). Zu erwähnen sind hier sodann der auch für die Presse geltende zivilrechtliche Persönlichkeitsschutz sowie das Strafrecht.[181]

Im Bereich der elektronischen Massenmedien verfügt der Bund über eine umfassende Bundeskompetenz,[182] welche überdies die Möglichkeit der Abweichung von wettbewerblichen Ordnungsprinzipien impliziert.[183] Mögliche öffentliche Interessen zur Rechtfertigung einer Grundrechtseinschränkung sind im Leistungsauftrag (Art. 93 Abs. 2 BV) skizziert und als solche in ständiger Rechtsprechung anerkannt worden.[184] Freilich sind Interventionen im Bereich der Medien regelmässig im Lichte des Gebots der Verwirklichung der Meinungsäusserungsfreiheit (Art. 16 BV und 10 EMRK) zu prüfen und auf der Grundlage der gegebenen gesellschaftlichen und tatsächlichen Entwicklungen neu zu beurteilen.[185] Sodann sind auch bei einer «Abweichungskompetenz» die üblichen Schranken zu wahren (z.B. Verhältnismässigkeit) und nach Möglichkeit wettbewerbsfreundliche («freiheitliche») Lösungen zu implementieren.[186] Im Ergebnis kann der Bundesgesetzgeber die ihm gegebene Kompetenz im Bereich von Ra-

---

181 HETTICH (2009), S. 355 f.; vgl. auch, HETTICH (2008b), S. 1414.

182 BGE 112 Ia 398, 407, E. 5; BUNDESRAT (1997a), S. 273; DUMERMUTH (1992), S. 23; NOBEL/WEBER (2007), S. 101; GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 2; HETTICH (2009), S. 355; SCHÜRMANN (1985), S. 68; VONLANTHEN (1987), S. 235.

183 SAXER URS (2011), S. 694; MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 19; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 8; kritisch NOBEL/WEBER (2007), S. 124, welche keine genügende und vor allem hinreichend klare verfassungsmässige Grundlage in Art. 93 BV sehen, um vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit abzuweichen.

184 Vgl. z.B. die in Fn. 166 f. zitierte Rechtsprechung.

185 So BURKERT (2008), Art. 93 BV, N 3 (2. Aufl.), der die Möglichkeit einer Entlassung aus dem Leistungsauftrag diskutiert.

186 RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 4 N 71 m.H.a. die bundesgerichtliche Rechtsprechung.

dio und Fernsehen in ihrer Reichweite also bei weitem nicht ausschöpfen: So ist z.B. ein öffentlich-rechtliches Rundfunkmonopol verfassungswidrig, obwohl die Kompetenz diese Möglichkeit implizieren würde.[187]

Die Medienfreiheit nach Art. 17 BV (i.V.m. Art. 16 BV und den entsprechenden konventionsrechtlichen Gewährleistungen) und die Wirtschaftsfreiheit nach Art. 27 BV binden nur den Staat unmittelbar (Art. 35 Abs. 2 BV), Private aber grundsätzlich nicht.[188] Die unmittelbare Grundrechtsbindung bezieht sich auf den Staat in allen Erscheinungsformen. Dazu gehören öffentlich-rechtliche Anstalten, Körperschaften und Stiftungen sowie Private, die mit öffentlichen Aufgaben betraut sind.[189] Zum Staat zählen also auch privatrechtliche Gebilde, die im Besitz des Staates sind oder sonst vom Staat beherrscht werden. Privatrechtliche Organisations- und Handlungsformen sollen den Staat nicht von der Grundrechtsbindung befreien.[190]

Die Grundrechtsbindung beschränkt den Gesetzgeber jedoch nicht nur in seinen Interventionsmöglichkeiten, sondern verpflichtet ihn auch, mit seinen Regelungen freiheitssichernde Strukturen zu gewährleisten (Art. 35 Abs. 1 BV). Aus den Kommunikationsgrundrechten erwächst ihm sodann ein Auftrag, die Meinungsfreiheit in den kommunikationsrelevanten Regelungen auch unter Privaten möglichst zu verwirklichen (Art. 35 Abs. 3 BV).[191]

---

187 Vgl. EGMR vom 24. November 1993 i.S. Informationsverein Lentia u.a. v. Österreich, 13914/88, N 39 ff.; zu einem staatlichen Rundfunk auch BGer vom 17. Oktober 1980, in: ZBl 83 (1982), 222, E. 2c. Ferner ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 32; GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 23.

188 HANGARTNER (2005), S. 1186; NOBEL/WEBER (2007), S. 61.

189 HANGARTNER (2005), S. 1186.

190 HANGARTNER (2005), S. 1186; HANGARTNER (2003), S. 692.

191 BRUNNER/BURKERT (2014), Art. 17 BV, N 34; DUMERMUTH (2011), S. 698; BIAGGINI (2007), Art. 17 BV, N 7. So auch für Deutschland BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 13.

c) Weitgehende Regelungskompetenzen

Art. 93 BV verankert die schweizerische Rundfunkordnung. Die explizite Regelungskompetenz unterstreicht, dass Radio und Fernsehen anders als die Presse zu behandeln sind.[192] So sieht die Verfassung auch inhaltliche Anforderungen an den Rundfunk vor.[193] Die Medienfreiheit von Art. 17 BV und die Regelungskompetenz von Art. 93 BV sind aufeinander abgestimmt und als Einheit zu verstehen.[194]

Art. 93 BV enthält in seinem Abs. 1 eine umfassende und ausschliessliche Bundeskompetenz im Bereich der elektronischen Massenmedien.[195] Ferner enthält die Verfassung einen Leistungsauftrag mit inhaltlichen Anforderungen für Radio und Fernsehen (Abs. 2), garantiert die Unabhängigkeit und Autonomie für diese Medien (Abs. 3), fordert die Rücksichtnahme auf andere Medien (Abs. 4) und verpflichtet den Bund schliesslich, Programmbeschwerden an eine unabhängige Beschwerdeinstanz zu ermöglichen (Abs. 5).

Der Wortlaut von Art. 93 Abs.1 BV («ist Sache des Bundes») lässt weite Gestaltungsspielräume annehmen.[196] Die Bestimmung wird in der Regel im Zusammenhang mit dem Leistungsauftrag in Abs. 2 und der Gewährleistung der Unabhängigkeit und Autonomie der Programmveranstalter in Abs. 3 gelesen und im Lichte der Wirtschafts- und Medienfreiheit ausgelegt.[197] Sowohl der Leistungsauftrag nach Abs. 2 als auch die Programmautonomie nach Abs. 3 richten sich vom Wortlaut her ausschliesslich an Radio und Fernsehen.[198]

---

192 DUMERMUTH (2006), S. 231 f.; NOBEL/WEBER (2007), S. 100 f.

193 MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 489.

194 KLEY (1999), S. 184; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 7.

195 BGE 112 Ia 398, 407, E. 5. Siehe auch BUNDESRAT (1997a), S. 273; DUMERMUTH (1992), S. 23; NOBEL/WEBER (2007), S. 101; GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 2; HETTICH (2009), S. 355; VONLANTHEN (1987), S. 235 und schon SCHÜRMANN (1985), S. 68.

196 So auch AUBERT (2003), Art. 93 BV, N 5; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 13.

197 HETTICH (2009), S. 355; BUNDESRAT (1997a), S. 273; MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 18 ff.

198 NOBEL/WEBER (2007), S. 102; HETTICH (2009), S. 355; BGer 2A.15/2001 vom 30. April 2001, E. 3a.

Art. 93 BV macht keine Aussage darüber, welches Regulierungsmodell der Gesetzgeber zur Verwirklichung der verfassungsrechtlichen Anliegen zu wählen hat. Es bleibt also offen, nach welchem System Radio und Fernsehen organisiert sein sollen.[199] Ein (reguliertes) Wettbewerbsmodell wäre ebenso zulässig wie eine Ordnung, die z.B. einem öffentlich-rechtlichen Rundfunkbetreiber spezifische Aufgaben zuweist.[200] Ein eigentliches Monopolsystem ist hingegen im Lichte der Meinungsäusserungsfreiheit (Art.10 EMRK), der Meinungs- und Informationsfreiheit (Art. 16 BV) sowie der Medienfreiheit (Art. 17 BV) ausgeschlossen.[201]

Der Auftrag, den Radio und Fernsehen gemäss Art. 93 Abs. 2 BV zu erfüllen haben und der nachfolgend noch ausführlicher zu erläutern ist, umfasst grundrechtliche, demokratische und kulturelle Leistungspflichten.[202] Konkret umfasst der Auftrag Leistungen in den Bereichen «Bildung», «kulturelle Entfaltung», «freie Meinungsbildung» sowie «Unterhaltung». Offensichtlich ist der Verfassungsgeber der Auffassung, diese Leistungen würden in einem nur unter polizeilichen Aspekten regulierten Radio- und Fernsehmarkt nicht genügend erbracht.[203] Kombiniert mit der Garantie der Unabhängigkeit (Abs. 3) soll der Leistungsauftrag ein Optimum an Meinungsfreiheit und -vielfalt sichern.[204] Damit unterstreicht er das demokratiefunktionale Verständnis des Rundfunks.[205] Der Leistungsauftrag richtet sich allerdings

---

199 BUNDESRAT (2002a), S. 1576; MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 489; DUMERMUTH (2006), S. 232; NOBEL/WEBER (2007), S. 101 und 406.

200 Siehe etwa SAXER/BRUNNER (2015), N 7.77; DUMERMUTH (2011), S. 693 f.; MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 42.

201 EGMR vom 24. November 1993, Informationsverein Lentia u.a. v. Österreich, 13914/88; 15041/89; 15717/89; 15779/89; 17207/90, N 34 ff.; DUMERMUTH (2006), S. 232; MAHON (2003), Art. 17 BV, N 10; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 32; NOBEL/WEBER (2007), S. 406; WEBER (1999b), S. 10 m.w.H.; KUGELMANN (1994), S. 281 ff.

202 GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 13.

203 So AUBERT (2003), Art. 93 BV, N 11; GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 13 (nach nicht weiter begründeter Ansicht der Autoren mit Ausnahme der Unterhaltung, wo es kein Marktversagen gäbe).

204 MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 35 m.w.H; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 20.

205 ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 20.

in erster Linie an den Gesetzgeber und erst sekundär an Radio und Fernsehen. Die Veranstalter werden auch nicht unmittelbar zu Grundrechtsverpflichteten.[206] Mittelbar wirkt sich der Leistungsauftrag aufgrund entsprechender Vorgaben in Gesetz (z.B. Art. 4 RTVG) und der Konzessionen auch auf die Veranstalter aus.[207]

Gemäss Art. 93 Abs. 4 ist «[a]uf die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, [...] Rücksicht zu nehmen.» Es ist umstritten, ob das Rücksichtnahmegebot nur den Bundesgesetzgeber anleitet oder die einzelnen Veranstalter auch direkt verpflichtet.[208] Die besondere Hervorhebung der Presse wird mit der besonderen Funktion dieser Mediengattung sowie mit der zunehmenden Gefährdung der Pressevielfalt begründet.[209] Konkrete Gegenmassnahmen haben sich jedoch kaum im Gesetz niedergeschlagen. Mittelbar profitiert die Presse von Werbebeschränkungen und -verboten, die das Gesetz den elektronischen Medien auferlegt.[210] Das Gebot zur Rücksichtnahme kann bei der Konzessionsvergabe oder bei der Festlegung von Rahmenbedingungen für den Internetauftritt elektronischer Medien eine Rolle spielen.[211] Die Rücksichtnahmepflicht ist aber nicht als Aufforderung zur Strukturerhaltung zu verstehen,[212] sondern als verfassungsrechtliche Aufforderung zu einer gesamtheitlichen Medienpolitik.[213]

Aus dem Gesagten geht hervor, dass sich die verfassungsrechtliche Ordnung im Bereich des Rundfunks stark von anderen Massenme-

---

206 NOBEL/WEBER (2007), S. 102 und 411; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 27.

207 NOBEL/WEBER (2007), S. 102.

208 BIAGGINI (2007), Art. 94, N 16 (nur Bundesgesetzgeber); a.M. SAXER URS (2011), S. 695, der Radio und Fernsehen allgemein und insbesondere die SRG als Adressaten sieht.

209 BARRELET/WERLY (2001), N 230; BIAGGINI (2007), Art. 93 BV, N 16; GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 24.

210 BIAGGINI (2007), Art. 93 BV, N 16; SAXER URS (2011), S. 702.

211 BIAGGINI (2007), Art. 93 BV, N 16; ähnlich auch ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 41; SAXER URS (2011), S. 695.

212 SAXER URS (2011), S. 696.

213 ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 42.

dien, namentlich der Presse, unterscheidet. Im Bereich der Presse beschränkt sich der Verfassungsgeber auf die Garantie der Medienfreiheit und den Schutz vor Zensur (Art. 17 BV); inhaltliche Zielvorgaben existieren keine, wohl aber beschränkte Fördermassnahmen.[214]

2.2.5. Umsetzung der Grundordnung

Gestützt auf Art. 93 BV wurde das Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) erlassen, welches insbesondere den in der Verfassung formulierten Leistungsauftrag umsetzt.[215] Durch die Radio- und Fernsehverordnung wird das RTVG weiter konkretisiert.[216] Zu den traditionellen Printmedien finden sich keine eigene Kompetenznorm und lediglich vereinzelt gesetzliche Bestimmungen: Zu nennen sind der reduzierte Steuersatz von 2,5% für Zeitungen, Zeitschriften, Bücher und andere Druckerzeugnisse (Art. 25 Abs. 2 Bst. a Ziffer 9 MWSTG) sowie die Preisermässigungen bei der postalischen Zustellung von Presseerzeugnissen (Art. 16 Abs. 3-7 PG). Für die Gewährung dieser Ermässigung leistet der Bund jährlich einen gesetzlich festgelegten Beitrag von 50 Mio. CHF; die Steuerersparnis soll einen Wert von 74 Mio. CHF aufweisen.[217] Insgesamt ist das Volumen der indirekten Presseförderung im Vergleich zu den audiovisuellen Medien bescheiden.

Der Geltungsbereich des RTVG ergibt sich primär aus dem Programmbegriff.[218] Neben der Regelung von Radio- und Fernsehprogrammen findet das RTVG auch Anwendung auf nachgelagerte Prozesse wie Aufbereitung, Übertragung und Empfang.[219] Art. 2 Bst. a RTVG definiert das Programm als «Folge von Sendungen, die konti-

---

[214] BRUNNER/BURKERT (2014), Art. 17 BV, N 22; vgl. auch BUNDESRAT (2002a), S. 1575 f.

[215] BUNDESRAT (2002a), S. 1574 f.; NOBEL/DO CANTO (2006), S. 285 f.

[216] Radio- und Fernsehverordnung vom 9. März 2007, RTVV, SR 784.401.

[217] MEISTER/MANDL (2014), S. 20.

[218] BUNDESRAT (2002a), S. 1598; GRABER/ZURKINDEN (2005), S. 219; NOBEL/WEBER (2007), S. 409; WEBER (1999b), S. 15 ff.

[219] NOBEL/WEBER (2007), S. 409; BUNDESRAT (2002a), S. 1661.

nuierlich angeboten, zeitlich angesetzt und fernmeldetechnisch übertragen werden sowie für die Allgemeinheit bestimmt sind.» Die Legaldefinition ist insofern technologieneutral ausgestaltet, als dass der Programmbegriff nicht von der gewählten fernmeldetechnischen Übertragung abhängig ist.[220] Jedoch erfasst der Programmbegriff ausschliesslich herkömmliche, lineare Radio- und Fernsehprogramme. Das Gesetz befasst sich also nicht mit neuen Mediendiensten wie bspw. Video on Demand, die oft über Internetplattformen verbreitet werden und sich auch schon in verschiedenen Geschäftsmodellen ausdifferenziert haben (SVoD, TVoD, AVoD je nach Vergütung: «Subscription», «Transactional», «Advertising»).[221] Das Nichterfassen der Internet-Mediendienste ist eine Regulierungslücke. Wie der Verfassungsgeber knüpft der Gesetzgeber damit am «herkömmlichen und umgangssprachlichen» Verständnis von Radio und Fernsehen an.[222] Im Gegensatz zum schweizerischen Recht werden die Internet-Mediendienste vom europäischen Recht geregelt.[223]

Der verfassungsrechtliche Programmauftrag gemäss Art. 93 Abs. 2 BV, der «Service Public», wird in Art. 24 RTVG näher umschrieben. Nach Art. 24 Abs. 1 RTVG erfüllt die SRG diesen Leistungsauftrag. Daneben sehen Art. 38 ff. RTVG auch für private Veranstalter Leistungsaufträge – mit allerdings bescheidenerem Anspruch – vor.[224] Die SRG erhält dadurch gegenüber den privaten Veranstaltern eine privilegierte Stellung.[225] Im Wesentlichen verpflichtet der Programmauftrag

---

220 BUNDESRAT (2002a), S. 1663; NOBEL/WEBER (2007), S. 409; PEDUZZI (2004), S. 134.

221 Vgl. BUNDESRAT (2002a), S. 1572; vgl. auch HETTICH (2009), S. 354; SAXER URS (2011), S. 694 f.

222 So für den Verfassungsbegriff ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 11.

223 Richtlinie 89/552/EWG vom 3. Oktober 1989 zur Koordinierung bestimmter Rechts- und Verwaltungsvorschriften der Mitgliedstaaten über die Bereitstellung audiovisueller Mediendienste (Richtlinie über audiovisuelle Mediendienste), zuletzt geändert durch Richtlinie 2007/65/EG vom 11. Dezember 2007, ABl L 332 vom 18. Dezember 2007, S. 27 ff.

224 SAXER URS (2006), S. 314, sieht darin einen einfachgesetzlichen, nicht aber einen verfassungsrechtlichen Auftrag.

225 NOBEL/WEBER (2007), S. 413; SAXER URS (2006), S. 315.

zu einer Programmgestaltung, welche die verfassungsrechtlich vorgegebenen Anforderungen verwirklicht (Art. 24 Abs. 1 Bst. b und c sowie Abs. 3 RTVG).[226] Das RTVG nimmt damit die SRG auch in die Pflicht: Mit der gesetzlichen Service-Public-Orientierung werden die Möglichkeiten rein kommerzieller Aktivitäten zugunsten einer Fokussierung auf die Erfüllung des Programmauftrags eingeschränkt.[227]

Mit der positivrechtlichen Normierung der rundfunkfremden Medienaktivitäten (Art. 25 Abs. 2 Bst. b und Art. 29 RTVG) verdeutlicht der Gesetzgeber, dass diese nur in Grenzen zulässig sein sollen. Er konkretisiert damit das Rücksichtnahmegebot (Art. 93 Abs. 4 BV).[228] In Art. 25 Abs. 3 Bst. b RTVG führt der Gesetzgeber den Begriff «übriges publizistisches Angebot» als Teil des Leistungsauftrages ein. Darunter fallen Angebote, die nicht eigentliche Programme darstellen und deshalb an sich keiner Konzession bedürfen, aber für die effektive Erfüllung des Programmauftrages nötig sind und aus Empfangsgebühren finanziert werden.[229] Die Finanzierung des übrigen programmnotwendigen publizistischen Angebots aus Empfangsgebühren schliesst eine zusätzliche Finanzierung mit anderen Mitteln, insbesondere Werbeeinnahmen, nicht per se aus, soweit die Werbung nicht eingeschränkt ist (Art. 23 RTVV).[230] Die publizistischen Zusatzangebote können sowohl hinsichtlich der Form als auch des Inhaltes breit gefächert sein. Eingeschränkt ist diese Breite durch die gesetzliche Verpflichtung auf die Erfüllung des Programmauftrages.[231] Da diese Angebote durch Gebühren finanziert werden, müssen sie zum Service Public zählen.[232] Die vorausgesetzte Notwendigkeit des Angebots ist deshalb im Lichte des Leistungsauftrags zu beurteilen.[233] Es ist also ein hinreichend enger Bezug im Sinne einer notwendigen Ergänzung bzw.

226 SAXER URS (2006), S. 315.
227 SAXER URS (2006), S. 315.
228 SAXER URS (2011), S. 700; SAXER URS (2006), S. 318.
229 DUMERMUTH (2006), S. 249; SAXER URS (2006), S. 319.
230 SAXER URS (2006), S. 319; vgl. auch WEBER/NOBEL (2007), S. 413.
231 Vgl. Art. 25 Abs. 3 Bst. b RTVG und BUNDESRAT (2002a), S. 1689 f.; SAXER URS (2006), S. 320; NOBEL/WEBER (2007), S. 413.
232 SAXER URS (2006), S. 320.
233 SAXER URS (2006), S. 320.

Komplementierung zu verlangen.[234] Der inhaltliche Bezug zum Programmauftrag und die Notwendigkeit werden für Online-Aktivitäten in Art. 13 Konzession SRG weiter konkretisiert. Die Konzessionsbehörde legt darin aber die «Notwendigkeit» weit aus, sodass sich kaum Einschränkungen für das übrige publizistische Angebot ergeben.[235] Es fehlen klare Leitplanken.[236]

Private Rundfunkveranstalter bedürfen gemäss Art. 3 i.V.m. Art. 38 und Art. 43 RTVG nur noch einer Konzession, wenn sie einen Gebührenanteil und/oder einen garantierten Zugang zur drahtlos-terrestrischen bzw. kabelgebundenen Verbreitung beanspruchen. Das Gesetz sieht die Konzessionserteilung mit Leistungsauftrag und Gebührenanteil an Veranstalter lokal-regionaler Programme vor, die ein Gebiet ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeiten mit Radio- und Fernsehprogrammen versorgen. Diese sollen die lokalen oder regionalen Eigenheiten durch umfassende Information, insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge berücksichtigen sowie zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beitragen (Art. 38 Abs. 1 Bst. a RTVG). Weiter sollen sie mit komplementären, nicht gewinnorientierten Radioprogrammen zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags in Agglomerationen beitragen, insbesondere indem die sprachlichen und kulturellen Minderheiten im Versorgungsgebiet berücksichtigt werden (Art. 38 Abs. 2 Bst. b RTVG i.V.m. Art. 36 RTVV). Der Gesetzgeber wollte damit die föderalistische Struktur der Schweiz berücksichtigen und sieht einen Anteil des Gebührenertrags für die Förderung lokal-regionaler Angebote vor. Dieses sogenannte Gebührensplitting weicht konzeptionell vom klassischen dualen Rundfunksystem ab: Letzteres zeichnet sich dadurch aus, dass nur öffentlich-rechtliche Veranstalter die Bevölke-

[234] SAXER URS (2006), S. 320; so auch KELLERMÜLLER (2006), S. 379 f.; GRABER/ZURKINDEN (2005), S. 222.
[235] SAXER URS (2011), S. 701.
[236] KELLERMÜLLER (2006), S. 379.

rung mit Grundversorgungsleistungen versorgen und dafür eine gesicherte Finanzierung ihrer Tätigkeit erhalten, während sich die privaten Veranstalter selber im Wettbewerb behaupten müssen.[237]

Mit dem Gebührenanteil werden jedoch nur lokal-regionale Programmveranstalter gefördert. Das Gesetz sieht keine Gebührenanteile für die Konkurrenten der SRG auf nationaler und sprachregionaler Ebene vor.[238] Konzessionen mit Leistungsauftrag (aber ohne Gebührenanteil) werden nur an private Veranstalter erteilt, die in einem Gebiet die lokalen und regionalen Eigenheiten berücksichtigen oder durch sprachregionale Programme in einem besonderen Mass zur Erfüllung des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags beitragen (Art. 43 Abs. 1 Bst. b RTVG). Damit wird das unter dem RTVG 1991 gepflegte «Drei-Ebenenmodell», welches die SRG auf nationaler und sprachregionaler Ebene vor inländischen Konkurrenten schützte, teilweise fortgeführt.

Die heutigen «Empfangsgebühren» und zukünftigen «Abgaben für Radio und Fernsehen» stehen ausgewählten konzessionierten Programmveranstaltern zu, die einen Leistungsauftrag zu erfüllen haben (Art. 38 ff. RTVG).[239] Während sich die SRG gemäss Art. 34 RTVG zur Hauptsache aus diesen Abgaben finanziert, fliesst nur ein geringer Teil des Ertragsvolumens an ausgewählte private Programmveranstalter (heute 4%, zukünftig 4 bis 6%). Diese Besserstellung der SRG im Wettbewerb ist rechtfertigungsbedürftig und nur dann zulässig, wenn sie auf einer formell-gesetzlichen Grundlage basiert und mit einem klaren öffentlichen Auftrag verbunden ist.[240] Aufgrund der Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen (Art. 93 Abs. 3 BV) und der Medienfreiheit (Art. 17 BV bzw. Art. 10 EMRK) kann der «öffentliche Auftrag» (Programmauftrag) aber nicht einfach mit einer staatlichen Aufgabe

[237] BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 10 ff.; NOBEL/WEBER (2007), S. 407; WEBER (1999b), S. 18; DUMERMUTH (2006), S. 239 ff.
[238] Ähnlich auch MEISTER/MANDL (2014), S. 25.
[239] Dazu NOBEL/WEBER (2007), S. 433.
[240] Vgl. BGer 2P.67/2004 vom 23. September 2004, E. 1.5 f.

gleichgesetzt werden.[241] Der Gesetzgeber hat vielmehr dafür zu sorgen, dass eine Rahmenordnung zustande kommt, welche alle verfassungsrechtlichen Vorgaben möglichst optimal zu erfüllen vermag. Die Aufgabe des Staates beschränkt sich somit darauf, die Funktionsfähigkeit der verfassungsmässig skizzierten Medienordnung zu sichern und die Berücksichtigung der unterschiedlichen Interessen zu ermöglichen. Für den Rundfunkbereich im Speziellen trifft den Staat eine Gewährleistungsverantwortung, die auf die Erfüllung des Programmauftrags zielt.[242] Dabei muss dem Gesetzgeber freilich bewusst sein, dass der Programmauftrag für Radio und Fernsehen nur einen Teil der verfassungsrechtlich angestrebten Medienordnung ausmacht.

Werbung und Sponsoring stehen allen Veranstaltern von Programmen als Finanzierungsquellen offen, allerdings mit Einschränkungen. Neben dem Trennungsgrundsatz (Art. 9 RTVG i.V.m. Art. 19 RTVV) macht das RTVG auch Vorschriften zur Dauer und Platzierung (Art. 11 RTVG) sowie zum Inhalt der Werbung (Art. 10 RTVG).[243] Veranstalter, die Gebühren erhalten und/oder Privilegien bei der Verbreitung oder beim Zugang beanspruchen, werden etwas stärker eingeschränkt.[244] Die SRG treffen weitergehende Einschränkungen (Art. 14 RTVG und Art. 22 RTVV). Für nicht konzessionierte Radioprogramme sowie für nicht konzessionierte Fernsehprogramme, die nicht im Aus-

---

241 DUMERMUTH, (2006), S. 232; DUMERMUTH (2011), S. 695, WEBER (2008), Einleitung, N 17. Verwirrung stiftet hier BGer 2C_1032/2012 vom 19. November 2013, E. 3.2.2 f., wonach die SRG im Werbebereich grundrechtsgebunden handeln müsse, da dieser eine Nebenaktivität zur Finanzierung einer staatlichen Aufgabe darstelle (Art. 35 Abs. 2 BV).

242 MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 41; DUMERMUTH (2004), S. 154; DUMERMUTH (2006), S. 233. Zum Begriff der Gewährleistungsverantwortung HOFFMANN-RIEM (2000), S. 156 f.

243 Die Werbebeschränkungen im Rundfunk basieren auf unterschiedlichen Gründen. Die Unabhängigkeit des Veranstalters soll gewahrt und das Publikum vor Manipulation geschützt werden. Gesundheitspolitische Überlegungen sowie die verfassungsrechtlich vorgegebene Rücksichtnahme auf andere Medien, insbesondere die Presse (Art. 93 Abs. 4 BV) kommen hinzu; KELLERMÜLLER (2006), S. 383. Ob eine derartige Einschränkung noch zeitgemäss ist, kann hinterfragt werden; dazu ausführlich JÖHRI (2000), S. 177 ff.

244 NOBEL/WEBER (2007), S. 436.

land empfangen werden können, gelten keine Einschränkungen bezüglich der Werbeeinfügung und -dauer (Art. 18 Abs. 7 und Art. 19 Abs. 2 RTVV).

Die Veranstalterkonzessionen dienen als Gestaltungsinstrument, um den verfassungsrechtlichen Programmauftrag umzusetzen.[245] Namentlich legt die Konzession der SRG die Anzahl und die Art der Radio und Fernsehprogramme sowie den rudimentären Umfang des aus den Empfangsgebühren finanzierten «übrigen publizistischen Angebots» fest.[246] Die Konzessionen für private Rundfunkveranstalter werden im Rahmen einer Ausschreibung aufgrund verschiedener Kriterien (Art. 44 f. RTVG) erteilt. Die Konzessionen geben Anspruch auf Verbreitung des (integralen) Programms in einem bestimmten Versorgungsgebiet sowie bei gewissen Veranstaltern auch auf einen Anteil am Ertrag der Empfangsgebühren. Die Konzession legt in der Regel den Gebührenanteil sowie die Verbreitungsmodalitäten fest. Die Anforderungen, die sich aus dem Leistungsauftrag für das Programm ergeben, verbunden mit den betrieblichen und organisatorischen Anforderungen sowie Anforderungen zur Qualitätssicherung, gehören ebenfalls zum Mindestinhalt der Konzessionen.

2.2.6. Aktuelle Entwicklungen

Am 14. Juni 2015 hat das Schweizer Volk die Änderungen des Radio- und Fernsehgesetzes angenommen. Die Vorlage sieht die Ablösung der geräteabhängigen Empfangsgebühr durch eine allgemeine Abgabe, deren Ertrag der SRG sowie lokalen Programmveranstaltern zugutekommt, vor. Zur Höhe der neuen Abgabe machte die Vorlage hingegen keine Angaben. Das Gesetz delegiert die Festlegung der Abgabenhöhe an den Bundesrat, der diese in Abhängigkeit des Finanzbedarfs (vor allem der SRG) festzulegen hat (Art. 68a revRTVG). Im Rahmen der Teilrevision der RTVV werden derzeit die Einzelheiten

[245] BUNDESRAT (2002a), S. 1576.
[246] Art. 25 RTVG.

des Systemwechsels geregelt, welcher zwischen Mitte 2018 und Anfang 2019 umgesetzt werden soll.

Die geltende Konzession der SRG[247] hat der Bundesrat am 28. November 2007 erteilt. Sie trat am 1. Januar 2008 in Kraft und gilt bis zum 31. Dezember 2017. Vor der Konzessionserteilung ist eine Anhörung durchzuführen (Art. 25 Abs. 2 RTVG). Das Verfahren um die Konzessionserneuerung dürfte daher in diesem oder im kommenden Jahr eingeleitet werden.

Im Zusammenhang mit dem Programmauftrag stehen verschiedene Volksinitiativen, die aber mehrheitlich die Abgaben und damit die Finanzierung des Auftrags zum Gegenstand haben. Am 13. Januar 2016 ist die eidgenössische Volksinitiative «Ja zur Abschaffung der Radio- und Fernsehgebühren (Abschaffung der Billag-Gebühren)» zustande gekommen.[248] Danach würde der Leistungsauftrag an Radio und Fernsehen (Art. 93 Abs. 2 BV) gestrichen. Die Konzessionen für Radio und Fernsehen sollen gemäss den Initianten regelmässig versteigert werden (Abs. 3). Die Radio- und Fernsehstationen sollen grundsätzlich nicht subventioniert werden (Abs. 4); entsprechend dürfen keine Empfangsgebühren erhoben werden (Abs. 5). Gemäss Abs. 6 soll der Bund in Friedenszeiten keine eigenen Radio- und Fernsehstationen betreiben.[249]

Im Sammelstadium gescheitert ist die eidgenössische Volksinitiative «Radio und Fernsehen – ohne Billag»[250] wie auch schon die eidgenössische Volksinitiative «Radio und TV – der Bund erhebt keine Empfangsgebühren».[251]

247 Siehe Fn. 4.
248 BBl 2016 378 (Verfügung der Bundeskanzlei über das Zustandekommen).
249 BBl 2014 3989 (Verfügung der Bundeskanzlei über die Vorprüfung).
250 BBl 2013 8489 (Verfügung der Bundeskanzlei über die Vorprüfung); BBl 2015 3567 (Fristablauf).
251 BBl 2011 6157 (Verfügung der Bundeskanzlei über die Vorprüfung); BBl 2013 942 (Fristablauf).

2.3. Zwischenfazit zur technischen, ökonomischen und rechtlichen Entwicklung

Staatliche Eingriffe in wirtschaftliche Prozesse bedürfen aus verfassungsrechtlicher und ökonomischer Sicht der Rechtfertigung. Die ökonomische Theorie hat hierfür Leitlinien entwickelt, die die Überprüfung der Effektivität und Effizienz des Markteingriffs und des damit verbundenen Ressourceneinsatzes – verglichen mit dem tatsächlichen Marktergebnis – ermöglichen. Aus wohlfahrtsökonomischen Überlegungen ist daher auch bei Medienmärkten zunächst danach zu fragen, ob ein Marktversagen vorliegt, also ob der Markt kein optimales Ergebnis erzielt.

Traditionell hatten Rundfunkveranstalter hohe Fixkosten und tiefe Grenzkosten zu tragen. Kostspielig war vor allem der Betrieb eines Sendestudios und – besonders aufgrund der topologischen Gegebenheiten der Schweiz – die Sicherstellung der Verbreitung; nicht mit Kosten verbunden war der Zugewinn von zusätzlichen Konsumenten im Verbreitungsgebiet. Zusammen mit den rechtlichen Rahmenbedingungen begünstigte dies die Monopolbildung; tatsächlich konnten sich im zunächst liberalen Radiomarkt nur wenige Anbieter etablieren. Auch war die Anzahl nutzbarer Frequenzen – nicht nur aus technischen, sondern vorwiegend aus militärischen Gründen – beschränkt. Insgesamt lagen eine Reihe von Gründen vor, welche staatliche Eingriffe in den schweizerischen Rundfunkmarkt – inkl. die Gründung der SRG im Jahr 1931 und die Verankerung eines Programmauftrags in der Verfassung – als ökonomisch rechtfertigbar erscheinen lassen.

Die beschriebene Fixkostendegression und die technischen Restriktionen sind mit den Jahren weggefallen. Die Grenzen setzt nicht mehr die Technik, sondern die Aufmerksamkeitsspanne der Konsumenten. Mediale Inhalte sind von ihren angestammten Verbreitungswegen potenziell vollständig entkoppelt, auch wenn die Abhängigkeit von physischen Vertriebswegen bei einigen Medienformen (vor allem Printmedien wie der Zeitung) noch einige Zeit fortbestehen wird. Dennoch ist nicht zu verkennen, dass dieses als «Konvergenz» bekannte Phäno-

men dazu führen wird, dass sich die von Printmedien und Rundfunkveranstaltern angebotenen Inhalte zunehmend angleichen; damit akzentuieren sich vorbestehende Wettbewerbsverzerrungen, da nun auch die Printmedien im direkten Wettbewerb mit öffentlich finanzierten Anbietern bestehen müssen. Allerdings sind die traditionellen Rundfunkmedien heute selbst vermehrt neuer Konkurrenz von Infrastrukturbetreibern (Swisscom, UPC, etc.) und internationalen Internetfirmen ohne Infrastruktur (OTT-Anbieter) ausgesetzt, die ebenfalls mit Inhalten an den Markt gelangen. Die Schweizer Medienmärkte, die traditionell nach Sprachregionen gegliedert sind und damit in besonderem Masse mit den jeweiligen ausländischen Nachbarmärkten verzahnt sind, erleben mit dieser Internationalisierung vor allem der audiovisuellen Unterhaltungsmärkte eine weitere Verstärkung der Wettbewerbsintensität. Dass diese Entwicklungen vor allem freie, nicht öffentlich finanzierte Medienangebote vor grosse Herausforderungen stellen, ist soweit ersichtlich unbestritten.

Vor dem Hintergrund dieser Entwicklungen sind die Interventionen in Medienmärkte zu hinterfragen und erneut zu begründen. An die Stelle von technisch-ökonomischen Zwängen sind heute Rechtfertigungen basierend auf potenziellen qualitativen Mängeln getreten. Zu nennen ist namentlich eine befürchtete Beeinträchtigung der von den Medien zu erfüllenden Funktionen, namentlich die Ermöglichung einer von staatlicher wie auch privater Macht unbeeinflussten, freien Meinungsbildung. Im Kern geht es also vor allem um demokratiefunktionale Interventionsgründe, aber auch um einen Beitrag zur Bewahrung der kulturellen Eigenheiten der Schweiz bzw. eine Berücksichtigung des meist in kleinräumigen Strukturen stattfindenden politischen und gesellschaftlichen Lebens. Die Substitution von Interventionsgründen ergibt sich aus dem Bestreben der juristischen Methode, eine gegebene rechtliche Ordnung auch bei technischem, wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Wandel funktional zu erhalten. Vorliegend wird durch den steten Verweis auf verfassungsrechtliche Erfordernisse jedoch vor allem die Weiterentwicklung der Medienordnung an die Bedürfnisse des Informationszeitalters behindert. Damit besteht die Gefahr, dass rechtlich verfestigte Institute pfadabhängig in

der Zukunft fortgeführt werden; aber nicht, weil diese etablierten Institute für gesellschaftliche Problemstellungen weiterhin sachangemessene Lösungen liefern, sondern weil sie sich durch Verweis auf historische Entwicklungen rechtlich ausreichend legitimieren können. Diese Trägheit führt im vorliegenden dynamischen Umfeld dazu, dass die zukünftige Medienordnung durch faktische Entwicklungen und nicht durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorgezeichnet wird.

3. Inhalt des medialen Leistungsauftrags

3.1. Ökonomische Perspektive: Funktionsweise von Medienmärkten

Historisch war das Hauptargument für eine staatliche Intervention im Bereich der audiovisuellen Medien vor allem der technisch bedingten Fixkostendegression geschuldet. Der Aufbau und Unterhalt der Netzwerkinfrastruktur zur Verbreitung von audiovisuellen Inhalten sowie die hohen Fixkosten der Produktion von audiovisuellen Medieninhalten rechtfertigten lange Zeit einen Eingriff. Der technische Fortschritt hat die Fixkosten der Produktion von Inhalten mittlerweile massiv gesenkt. Da zudem die Verbreitungswege von der Programmproduktion weitgehend entkoppelt sind und für neue Anbieter zugänglich wurden, gibt es keine technische Rechtfertigung für eine privilegierte, staatliche Unterstützung eines Anbieters mehr. Ein Marktversagen in Form eines natürlichen Monopols liegt heute nicht mehr vor. Ausserdem kann heute bei der Produktion und der (technischen) Verbreitung von audiovisuellen Medieninhalten im Vergleich zur Produktion und zum Vertrieb von Printprodukten kaum noch von einer kostenseitigen Benachteiligung der audiovisuellen Medien gesprochen werden.[252]

Es stellt sich die Frage, welche möglichen Gründe für einen staatlichen Eingriff in die Medienmärkte heute überhaupt noch bestehen. An dieser Stelle werden kurz die ökonomischen Grundlagen erörtert, welche möglicherweise zu Marktversagen führen und eine staatliche Intervention rechtfertigen könnten. Danach wird erörtert, ob auf Grundlage der theoretischen Marktversagensargumente auch tatsächlich Interventionen abgeleitet werden können. Es stellt sich heraus, dass

[252] Z.B. BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 12. Die Wettbewerbskommission (WEKO 2012, S. 4) stellt in der Vernehmlassung zur Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes 2012 fest, dass eine Rechtfertigung der aktuellen Regulierung mit dem technologischen Wandel in Frage gestellt sei. Sie schreibt: «Mit dem technologischen Wandel der letzten Jahre hin zur vollständigen Digitalisierung scheinen solche Gegebenheiten in Zukunft an Bedeutung zu verlieren».

heute bezüglich der Medienförderung praktisch nur noch Rechtfertigungen basierend auf der Verursachung von positiven Externalitäten ernsthaft ökonomisch begründet werden können.

3.1.1. Eigenschaften von Mediengütern und Medienmärkten

Als Grundlage für die nachfolgenden Kapitel ist es einführend notwendig, die wichtigsten Eigenschaften von Mediengütern und Medienmärkten kurz zu umreissen. Bisher standen die technischen Aspekte der Programmproduktion und Medienverbreitung im Vordergrund. Durch die zunehmende Digitalisierung werden Medieninhalte immer stärker von den Verteilungsnetzen und Endgeräten entkoppelt, was die Konvergenz der unterschiedlichen Medienkanäle beschleunigt.[253] In einem nächsten Schritt sollen daher Eigenschaften von Medieninhalten unabhängig von der Produktions- und Übermittlungstechnologie dargestellt werden. Mediengüter haben weitere spezifische Eigenschaften, die die Funktionsweisen von Medienmärkten beeinflussen. HOSP fasst die Hauptmerkmale folgendermassen zusammen:[254]

Medieninhalte als öffentliche Güter: Medieninhalte zeichnen sich durch nicht-Rivalität und kaum durchsetzbare Ausschliessbarkeit im Konsum aus, was zu intensivem Wettbewerb auf dem Sekundärmarkt führt.[255] Medieninhalte können oft nur unterhalb der Entstehungskosten abgesetzt werden, was Arrangements, wie die Verbindung mit Werbemärkten bedingen kann.

---

[253] Zur Konvergenz der Medien siehe oben Kapitel 2.1.5. Weiter auch WALDFOGEL (2002); HOSP (2005), S. 34 ff.; DOYLE (2013), S. 21; sowie COOKE (2005) zur Frage der visuellen Angleichung der Medienkanäle. Der Wissenschaftliche Beirat des Bundesministeriums für Finanzen geht in seinem Gutachten von 2014 sogar soweit, dass er schon in der Kurzfassung schreibt: «Angesichts der technischen Entwicklung gibt es kaum noch Gründe, warum der Rundfunkmarkt wesentlich anders organisiert sein sollte als der Zeitungsmarkt, der durch ein breites privates Angebot und Subskriptionsmodelle gekennzeichnet ist.» (BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 6).

[254] HOSP (2005), S. 21 ff.

[255] Z.B. HAMILTON (2004); HOSP (2005); TRESCH (2008).

Medieninhalte als Erfahrungs- und Vertrauensgüter: Die Qualität eines Medienguts kann typischerweise erst nach dem Konsum und meist nur mit bedeutendem Aufwand beurteilt werden. Falls die Konsumenten einem Mediengut nicht trauen, sinkt die Zahlungsbereitschaft für das Gut und es wird weniger konsumiert, als effizient wäre. In Medienmärkten sind daher Reputationsmechanismen äusserst wichtig.[256]

Verbundene resp. zweiseitige Märkte: Massenmedien transportieren Inhalte und nutzen die Nachfrage nach Information zur Platzierung von Werbung. Dadurch entstehen verbundene Märkte, weil einerseits die Konsumenten mit Informationen versorgt und andererseits die Informationen mit dem Werbemarkt verknüpft werden. Hierbei ist die Reichweite des Mediums eine bestimmende Grösse für die Attraktivität des Mediums im Werbemarkt.[257]

Externalitäten von Medieninhalten, respektive meritorische Güter: Positive Externalitäten sind dann vorhanden, wenn der Konsum eines Mediengutes nicht nur beim eigentlichen Konsumenten, sondern auch darüber hinaus bei anderen Individuen Nutzen stiftet. Die Konsumenten beziehen jedoch beim Konsum nur ihren persönlichen Nutzen ein und berücksichtigen den bei anderen Individuen geschaffenen Nutzen nicht. Der Markt reagiert nur auf die individuelle Nachfrage, obwohl aus gesellschaftlicher Sicht unter Umständen mehr von diesem Gut bereitgestellt werden sollte. Beispielsweise denke man hier an Informationen, die zur allgemeinen Meinungsbildung, zur politischen Bildung und Beteiligung beitragen.[258] Falls Medien tatsächlich zur verbesserten Meinungsbildung und politische Partizipation beitragen, so kann dies zu einer reiferen und besser funktionierenden Demokratie beitragen. Zudem wird den Medien häufig auch die Rolle einer «vierten Gewalt» beigemessen, weil sie eine wichtige Rolle bei der politischen Kontrolle übernehmen. Falls Medien diese positiven Einflüsse

256 HAMILTON (2004); HOSP (2005).

257 ROCHET/TIROLE (2003); HOSP (2005), S. 25; DOYLE (2013). ANDERSON/COATE (2005) für eine wohlfahrtsökonomische Analyse zur Verbindung von Medien- und Werbemärkten.

258 Z.B. HAMILTON (2004); HOSP (2005).

haben, wird von einer positiven Externalität (respektive positivem externem Effekt) gesprochen. Das Argument der positiven Externalität ist mit der auch in der politischen Diskussion verbreiteten Idee der Medien als «meritorische Güter» verwandt. Allerdings muss festgehalten werden, dass der meritorische Charakter eines Gutes (ohne die Begründung über das Argument der positiven Externalität) ökonomisch wenig Gehalt aufweist. Zu oft wird der meritorische Charakter einfach unterstellt.[259] Im Folgenden wird nur von meritorischen Gütern gesprochen, wenn sie im Zusammenhang mit einer positiven Externalität stehen. Die Externalität muss allerding zuerst auch empirisch begründet werden (hierzu mehr in den Kapiteln 3.1.3 ff.).

Die hier aufgeführten Eigenschaften von Medieninhalten und Medienmärkten können einen Eingriff rechtfertigen. Auch wenn eine Ineffizienz oder gar ein Marktversagen in einem bestimmten Markt angezeigt ist, muss dies nicht automatisch zu einem staatlichen Eingriff führen. Es bleibt im ersten Schritt auch noch unklar, wie eingegriffen werden soll. Die staatlich organisierte Produktion und Verbreitung von Medieninhalten ist nur eine – sehr weitgehende – von verschiedenen Möglichkeiten.

3.1.2. Mögliche ökonomische Gründe für einen öffentlichen Leistungsauftrag im medialen Bereich

Die Notwendigkeit eines staatlichen Leistungsauftrags wird häufig aus der Idee hergeleitet, dass eine staatliche Grundversorgung sichergestellt werden müsse. Im audiovisuellen Bereich ist diese Argumentationsweise politisch breit verankert.[260] Als ein Beispiel von vielen definiert die Eidgenössische Medienkommission den Leistungsauftrag des öffentlichen Rundfunks folgendermassen: «Er muss informieren, unterhalten, zur Bildung und kulturellen Entfaltung beitragen und soll das Land zusammenhalten. Die ihm zugeschriebenen Funktionen der

[259] Hierzu HAUCAP/KEHDER/LOEBERT (2015), S. 30 und 33.
[260] Z.B. EMEK (2015).

Aufklärung und Integration leistet er durch Informations-, Kultur-, Unterhaltungs- und Bildungsbeiträge.»[261]

Auf die ökonomische Theorie lässt sich diese Argumentationsweise kaum zurückführen. Vorweggenommen sei, dass aus ökonomischer Sicht Informations- und Bildungsbeiträge als mediale Grundversorgung allenfalls über die Existenz von positiven Externalitäten gerechtfertigt werden können. Im Unterhaltungsbereich scheint es allerdings schwierig, eine solide Grundlage für eine staatliche Intervention zu rechtfertigen. Hier bleibt nur die demokratische Willensbekundung – z.B. in Form eines verfassungsrechtlichen Programmauftrags – als Grundlage für die Ausdehnung des Konzepts der Grundversorgung auf den Unterhaltungsbereich. Im Folgenden konzentriert sich die Diskussion auf den Auftrag im Informations- und Bildungsbereich.

Argumente für staatliche Interventionen basierend auf den Besonderheiten medialer Inhalte (öffentliche Güter oder Erfahrungs-/Vertrauensgüter) sind als Rechtfertigungsgründe zwar denkbar, aber meist zu wenig überzeugend, um weitreichende Eingriffe zu rechtfertigen. Einerseits führen die Probleme, entstehend durch die nicht-Rivalität im Konsum und die nicht-Ausschliessbarkeit (oder erschwerten Ausschliessbarkeit) vom Konsum, nicht zu einem Zusammenbruch des Medienangebots. Es gibt auch heute eine sehr breite und lebendige Medienlandschaft, welche Medieninhalten auf privater Basis und in hoher Qualität erstellt.[262] Dies gilt für die Inhalte der traditionellen Printmedien sowie für audiovisuelle Inhalte von lokalen und teilweise überregionalen Radio- und Fernsehanbietern und natürlich für Inhalte in den neuen, internet-basierten Medien.[263] Ob sich die Produktion

[261] EMEK (2015), S. 4. Siehe ausführlich zu dieser an der Verfassung angelehnten Definition unten Kapitel 3.2.2.

[262] Eine Übersicht über die Qualitätseinordnung der unterschiedlichen Medienangebote in der Schweiz findet sich in den Jahrbüchern zur Qualität der Medien, z.B. FÖG (2015).

[263] Erstens gilt es festzuhalten, dass qualitativ hochstehende Medieninhalte, auch trotz der zunehmenden Konkurrenz durch staatlich subventionierte Inhalte, angeboten werden. Zweitens sei erwähnt, dass auch andere Medienanbieter als die SRG von öffentlicher Förderung profitieren. Die Presseförderung besteht aus ei-

der Medieninhalte im Optimum befindet, ist kaum festzustellen. Es ist natürlich zu befürchten, dass durch die nicht-Rivalität der Medieninhalte eine zu kleine Menge (resp. zu kleine Vielfalt) solcher Inhalte bereitgestellt wird. In den vergangenen Jahren wurde dieses Problem teilweise dadurch entschärft, dass die Medienanbieter einen gewichtigen Teil ihrer Einnahmen auf den Werbemärkten generiert haben. Die Konkurrenz auf den Werbemärkten hat durch den technischen Wandel jedoch stark zugenommen.[264]

Andererseits bestehen auch bei staatlich produzierten Medieninhalten die gleichen Probleme von Erfahrungs- bzw. Vertrauensgütern.[265] In dieser Hinsicht kann ein wettbewerblicher Markt sogar ein wichtiges Korrektiv bieten: Medienanbieter haben die Möglichkeit, sich im Markt eine Reputation für glaubwürdige Inhalte aufzubauen. Dies gilt sowohl für politische als auch für wirtschaftliche Inhalte.

Obwohl es sich kaum um einen etablierten Begriff der Medienökonomik handelt, soll an dieser Stelle trotzdem am Rande auf den in der Politik oft verwendeten «Lead-in-Effekt» eingegangen werden.[266] Hierbei wird argumentiert, dass Inhalte mit hohem Informationspotential mit höherer Wahrscheinlichkeit konsumiert würden, falls der Konsument zuvor mit einem Unterhaltungsprogramm auf den Sender gelockt wurde. Dieses Argument wird zur Rechtfertigung von Unterhaltungskomponenten bei subventionierten Programmveranstaltern

---

ner Reduktion des MWSt Satzes (2.5 statt 8%) und einer Verbilligung des Vertriebs durch die Post. Regionale audiovisuelle Angebote werden teilweise über Konzessionen mit öffentlichen Beiträgen subventioniert.

264 Es ist zu erwähnen, dass gerade die SRG als staatlich subventionierte Medienanbieterin stark in den Werbemärkten aktiv ist und dadurch selbst zur Intensivierung des Wettbewerbs auf den Werbemärkten beiträgt. Laut den Zahlen der STIFTUNG WERBESTATISTIK SCHWEIZ (2015) hat sich der Werbeumsatz im Fernsehbereich von 2013 auf 2014 um 3.1% erhöht, wobei der Anteil der SRG bei über 51% der Gesamtumsätze im Fernsehwerbemarkt lag und von 2013 auf 2014 anteilsmässig um 5.9% anstieg. Im Gegensatz dazu brachen die Werbeumsätze im Pressebereich geradezu ein. Von CHF 2'001 Mio. im Jahr 2010 auf 1'536 Mio. in 2014, was einem Einbruch um mehr als 23% entspricht.

265 Z.B. DJANKOV et al. (2003); BESLEY/PRAT (2004); HOSP (2005).

266 BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 25.

vorgeschoben. Es gilt festzuhalten, dass ein potenzieller Lead-in-Effekt mit den neuen Möglichkeiten und der stärkeren Verbreitung von nicht-linearem Fernsehkonsum weiter an Relevanz verlieren wird.

Insgesamt kann festgehalten werden, dass die traditionellen Begründungen für einen staatlichen Eingriff im Medienbereich weitestgehend hinfällig sind. Damit bleiben fast ausschliesslich Begründungen auf Grundlage von potenziellen positiven Externalitäten ökonomisch vertretbar. Dies umso mehr als nicht nur mögliche Formen von Marktversagen zu betrachten sind, sondern auch die potenziellen Risiken eines staatlichen Eingriffs (Staatsversagen) relevant erscheinen.

3.1.3. Medieninhalte mit positiver Externalität?

Als Ziele eines Staatseingriffes im Medienmarkt werden oft die Versorgung der Bevölkerung mit Information zur Förderung der Meinungsbildung, respektive der politischen Bildung und Partizipation, und die Rolle von unabhängigen Medien als «Watchdog» über öffentliche und private Entscheidungsträger genannt.[267,268] In diesem Zusammenhang wird in der Öffentlichkeit häufig von einer medialen Grundversorgung gesprochen.

---

[267] Z.B. HOSP (2005), S. 38 ff.

[268] Im Folgenden werden hauptsächlich die Argumente für Informationsangebote mit politischen Inhalten diskutiert. Da bei einer Rechtfertigung von staatlichen Eingriffen in die privaten Märkte die Institutionen im demokratischen Entscheidungsprozess im Vordergrund stehen, scheint der Verbindung mit politischen Inhalten eine besondere Bedeutung zuzukommen. Infolgedessen fokussiert die anschliessende Diskussion hauptsächlich auf die Rolle der Medien bei der politischen Berichterstattung und es wird kaum explizit auf die Wichtigkeit und die Rolle der Medien im privaten, gesellschaftlichen oder kulturellen Bereich eingegangen. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Medien auch bei der Informationsübermittlung z.B. im Unternehmensbereich und bei der Aufsicht über das Gebaren von privaten Unternehmen eine zentrale Rolle spielen. Hierbei gibt es eine Vielzahl von spezialisierten Informationsanbietern die im Unternehmensbereich erfolgreich tätig sind (z.B. Bloomberg, Thomson-Reuters, etc.). In diesen Märkten für private Information ist es allerdings möglich, Ausschliessbarkeit durchzusetzen und eine private Zahlungsbereitschaft abzuschöpfen. Daher wird hier nicht weiter auf diese Bereiche eingegangen. Dem Kulturbereich wird typischerweise generell eine meritorische Rolle zugesprochen und von einer positiven Externalität wird zumeist

Das Funktionieren einer Demokratie hängt stark von der Mitwirkung ihrer Bürgerinnen und Bürger ab, was eine adäquate Information über die politischen Kandidaten und (vor allem in der Schweiz) über die politischen Geschäfte voraussetzt. Hierbei können die Medien durch die Sammlung, Filterung, Aggregation, und Verarbeitung von Information eine positive und für eine Demokratie wichtige Rolle spielen.

Weil die Informationsaufnahme und -verarbeitung individuell aber mit Kosten verbunden ist, die Wähler rational-ignorant[269] sind und den sozialen Nutzen ihrer Informationssuche nicht berücksichtigen, weshalb sie nur eine Zahlungsbereitschaft im Rahmen ihres privaten Nutzens haben, werden gewisse Medieninhalte unter Umständen erst gar nicht bereitgestellt. Sofern der Informationsstand der Bürger aber einen positiven Einfluss auf die politische Partizipation hat, könnten schon geringe Kosten der Information zu deren Rückgang führen. Dies könnte unter Umständen die staatliche Produktion oder die Förderung von Medieninhalten rechtfertigen. Aus ökonomischer Sicht produzieren gewisse Medieninhalte also möglicherweise eine positive Externalität. Diese Eigenschaft kann auch als meritorisches Gut interpretiert werden.

Die bisherige Analyse hat ergeben, dass aus ökonomischer Sicht ein Staatseingriff im Medienbereich nur basierend auf den positiven Externalitäten von gewissen Informationen gerechtfertigt werden kann. Für alle anderen Argumente fehlt eine stichhaltige ökonomische Begründung. Im Folgenden muss daher untersucht werden, welche Rolle

---

ausgegangen, ohne dass diese mit harter empirischer Evidenz untermauert wird. Daher wird im Folgenden auf eine tiefer gehende Diskussion verzichtet.

269 Auch Wahlparadox genannt: Während eine Beteiligung am politischen Prozess mit Aufwand verbunden ist (z.B. Informations- und Zeitkosten), sind die Nutzen der Beteiligung äusserst klein. Die individuellen Nutzen der politischen Partizipation hängen von der Wahrscheinlichkeit ab, die Wahl entscheidend mit der eigenen Stimme zu beeinflussen. Weil in Wahlen und Abstimmungen mit vielen Wählern diese Wahrscheinlichkeit sehr gering ist, sind auch die mit der Partizipation direkt verbundenen individuellen Nutzen klein. Daher wird oft argumentiert, dass die Wähler aus rationalen Gründen einer Wahl oder Abstimmung fern bleiben. Natürlich gibt es viele weitere Gründe, warum die Bürger sich trotzdem am politischen Prozess und Diskurs beteiligen. Allerdings illustriert das Wahlparadoxon den Einfluss von Information und Informationskosten in einfacher Weise.

die Medien im politischen Prozess spielen und ob es empirische Evidenz für eine mögliche positive Externalität gibt, die eine Rechtfertigung eines staatlichen Eingriffs erlaubt.

3.1.4. Die Rolle der Medien im politischen Prozess

Eine breite, medienökonomische Literatur hat in den vergangenen Jahren die zentrale Rolle der Medien im öffentlichen Meinungsbildungsprozess und deren Wirkung bei der Kontrolle von öffentlichen und privaten Entscheidungsträgern untersucht.[270] Wesentlich ist dabei die Pressefreiheit, also die Unabhängigkeit der Presse von staatlichen Institutionen. Einerseits sichert sie die Funktion der Medien als «Watchdog» über öffentliche und private Entscheidungsträger und hilft massgeblich Korruption zu reduzieren.[271] Andererseits ist die Garantie der Pressefreiheit auch die Grundlage für eine unabhängige und unparteiische Berichterstattung, welche erst die unabhängige Meinungsbildung in der Bevölkerung ermöglicht oder wenigstens erleichtert.

Wie unabhängig und unparteiisch die Medien tatsächlich berichten, hängt unter anderem von der Eigentümerschaft ab. Medienmärkte, die stärker von staatlichen Medien geprägt sind, tendieren zu höherer Korruption und längeren politischen Amtszeiten,[272] und werden mit schwächeren politischen Rechten und schlechterer Staatsführung in Zusammenhang gebracht.[273] Die Ergebnisse dieser ökonometrischen Ländervergleichsstudien sind stärker ausgeprägt für Presse- als für Rundfunkmärkte.

---

[270] Für Übersichten siehe beispielsweise, PRAT/STRÖMBERG (2013); STRÖMBERG (2015); ANDERSON/WALDFOGEL/STRÖMBERG (2015 & 2016).

[271] Z.B. BRUNETTI/WEDER (2003); FERRAZ/FINAN (2008). Für eine Übersicht zur Diskussion der möglichen Formen der politischen Einflussnahme auf die Inhalte der medialen Berichterstattung und den Einflussfaktoren siehe PRAT (2015).

[272] BESLEY/PRAT (2006).

[273] DJANKOV et al. (2003).

Neben der Aufsichtsfunktion der Medien ist deren Rolle bei der Sammlung, Verifizierung, Filterung, Priorisierung, Aggregation, Verarbeitung, und Verbreitung von Information hervorzuheben. Die unabhängige Meinungsbildung und politische Partizipation, und die Einflussnahme der Bürger durch Wahlen und Abstimmungen bedingt den Zugang zu Information. Die Meinungsbildung und die politische Partizipation der Bürger hängen stark von den individuell zu tragenden Kosten ab. Dabei spielen einerseits die direkten Kosten der Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen eine Rolle.[274] Andererseits sind die Informationskosten hervorzuheben. Zur Meinungsbildung müssen unzählige, teilweise weitverstreute Informationen zusammengetragen und in einen relevanten Kontext gestellt werden. Dies ist individuell mit grossem Aufwand verbunden. Mit ihrer Berichterstattung sammeln die Medien Informationen aus den unterschiedlichsten Quellen, filtern entsprechend der kontextuellen Relevanz, verifizieren die Informationen, und aggregieren und verarbeiten diese zu informativen Medieninhalten. Sie übernehmen also einen grossen Teil der durch Skaleneffekte geprägten Informationskosten und verbreiten diese an die Konsumenten.[275] Dies führt individuell zu einer starken Senkung der Informations- und daher politischen Partizipationskosten. Diese Senkung der Kosten ist eine Voraussetzung, aber keine Garantie, für die Ausübung der politischen Rechte durch die Bürger. Es ist daher eine empirische Frage, inwieweit die Medien zu diesem öffentlichen Gut in der Demokratie beitragen.

[274] Beispielsweise bedingt der sonntägliche Gang zur Urne Weg- und Zeitkosten, die mit der Einführung der brieflichen Stimmabgabe deutlich gesenkt wurden. Hierzu siehe z.B. LÜCHINGER/ROSINGER/STUTZER (2007); FUNK (2010); HODLER/LÜCHINGER/STUTZER (2015); SCHELKER/SCHNEITER (2015).

[275] HOSP (2005); BENESCH (2009).

a) Medien und Politik: Die Evidenz

In den letzten Jahren ist eine interessante und aussagekräftige empirische Literatur zum Zusammenspiel von Medien und Politik entstanden.[276] Grundsätzlich ist die Identifikation eines kausalen Effekts von Medieninhalten auf den politischen Prozess und die politischen Resultate nicht einfach. Wenn gleichzeitig viele und qualitativ hochstehende Medieninhalte in einer gut funktionierenden Demokratie beobachtet werden, bleibt vorerst unklar, ob es die Medieninhalte sind, die zum guten Funktionieren des politischen Systems beitragen, oder ob umgekehrt erst eine gesunde Demokratie einen funktionierenden Medienmarkt entsteht lässt. Möglicherweise sind es auch dritte, nur schwer beobachtbare Faktoren, wie z.B. eine starke Zivilgesellschaft, die gleichzeitig eine Nachfrage nach politischen Medieninhalten generiert und einen offenen demokratischen Prozess ermöglicht.

Eine solide empirische Analyse hat diese Aspekte einzubeziehen. Im Grunde geht es bei empirischen Untersuchungen eigentlich immer um die Frage, ob tatsächlich die richtigen und relevanten Vergleiche angestellt werden, und ob die geschätzten Korrelationen tatsächliche Aussagekraft besitzen und auch kausal interpretiert werden können. Daher wird in den modernen empirischen Untersuchungen besonderes Augenmerk auf die unverzerrte Schätzung von kausalen Effekten gelegt.[277]

Die neuere empirische Medienökonomik hat eine Serie von interessanten Forschungsansätzen hervorgebracht, welche die Rolle der Medien als essentielle Informationsquelle im politischen Prozess untersuchen.[278]

---

[276] Z.B. BENESCH (2009 & 2010); GENTZKOW (2006); OBERHOLZER-GEE/WALDFOGEL (2009); SNYDER/STRÖMBERG (2010); STRÖMBERG (2004); PRAT/STRÖMBERG (2013).

[277] Z.B. ANGRIST/PISCHKE (2009).

[278] Z.B. OBERHOLZER-GEE/WALDFOGEL (2009); SNYDER/STRÖMBERG (2010); STRÖMBERG (2004). Literaturübersichten sind in PRAT/STRÖMBERG (2013) und STRÖMBERG (2015) zu finden.

Um den Einfluss eines Medienangebots auf die Politik zu untersuchen, braucht es eine exogene Variable, welche das Medienangebot bestimmt, aber selbst keinen direkten Einfluss ausserhalb des Mediums auf die Politik entwickelt. Eine solche Versuchsanlage ist die Einführung des Radios in den USA. Die Verbreitung des Radios war in der Einführungsphase in den 1930er Jahren weitgehend durch technische Aspekte getrieben, wobei einige Gebiete früher oder besser als andere über das Radio erreicht wurden. Mit der Verbreitung des Radios konnte plötzlich eine grosse Anzahl von Individuen in Gebieten mit Radiozugang erreicht werden, während das in anderen Gebieten noch nicht möglich war. STRÖMBERG[279] macht sich diese technische Entwicklung in einer Regression mit Instrumentalvariablen zu Nutze und zeigt, dass Counties mit mehr Radiozuhörern politisch mit deutlich besseren Leistungen versorgt wurden als Gebiete mit schlechterem Zugang zu diesem Massenmedium. Er argumentiert, dass Politik von denen beeinflusst wird, die über die besseren Informationen verfügen. Informierte Bürger sind besser in der Lage, sich eine eigene Meinung zu bilden und diese mit erhöhter politischer Partizipation zum Ausdruck zu bringen. Zudem können sie ihre Politiker besser kontrollieren als die uninformierten Bürger. Die empirischen Ergebnisse zeigen, dass Counties mit besserem Radiozugang eine höhere Stimmbeteiligung aufwiesen und deutlich mehr Zuwendungen des Bundes erhielten als Counties mit schlechterem Zugang.

Eine Studie, welche eine ähnliche empirische Methode nutzt, um den Einfluss der Einführung des Fernsehens zu untersuchen, ist jene von GENTZKOW.[280] Er untersucht die Einführung des Fernsehens Anfang der 1940er Jahren in den USA. Das Timing der geografischen Einführung wird in dieser Studie als exogene Varianz genutzt, um den Einfluss des Fernsehens auf die politische Partizipation, d.h. Wahlbeteiligung, zu messen. GENTZKOW argumentiert und zeigt, dass der Fernsehkonsum den Konsum anderer Medien mit mehr politischer In-

[279] STRÖMBERG (2004).
[280] GENTZKOW (2006).

formation teilweise verdrängte und den Individuen neue Möglichkeiten der Unterhaltung bot.[281] Theoretisch stellt er dabei auf GEORGE und WALDFOGEL ab,[282] die zeigen, dass die Verbreitung der New York Times, mit weitgehend nationalen Informationen, zu einer Verdrängung von lokalen Medienprodukten mit stärker lokalem politischem Inhalt und zu einer Senkung der Wahlbeteiligung in Lokalwahlen geführt hat. Die Einführung des Fernsehens führte, den Analysen GENTZKOWS zufolge, tatsächlich zu einer Reduktion des Radio- und Zeitungskonsums und zu einer Reduktion der Wahlbeteiligung. Der Effekt ist am grössten in lokalen Wahlen, wo auch die Berichterstattung des Fernsehens im Vergleich zu alternativen Medienangeboten am schwächsten ist.

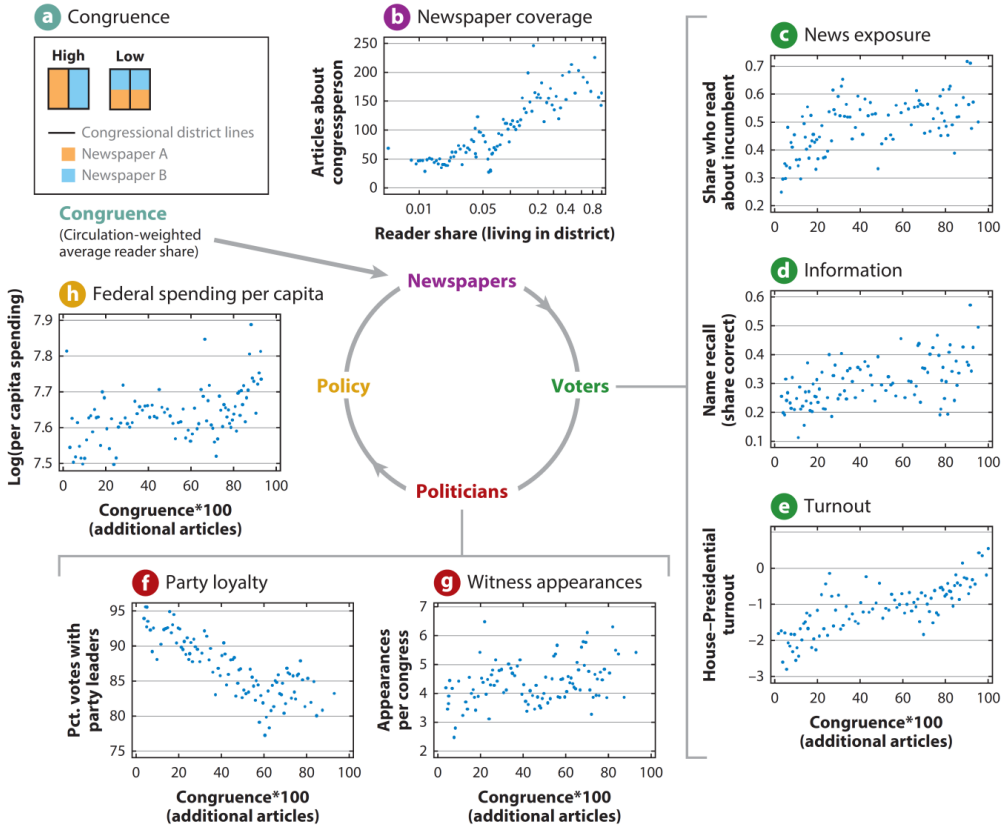
Eine besonders umfassende empirische Studie kommt von SNYDER und STRÖMBERG.[283] Die Autoren decken in ihrer empirischen Untersuchung die Wirkungskette vom Nachrichtenangebot, den unterschiedlichen Wirkungen dieser Nachrichten bei den Wählern, bis hin zu möglichen Reaktionen bei Politikern ab. Hierbei wird in Analogie zu experimentellen Untersuchungen versucht, die Interventionen (sog. «treatments») in zufälliger Weise in einer Population zu streuen und dann deren Effekt zu messen. Natürlich kann in der realen Welt keine solche Untersuchungsanordnung eigens organisiert werden. Allerdings identifizieren die Autoren ein natürliches Experiment, bei dem ein Teil der Bevölkerung mit für sie relevanter politischer Information und ein anderer Teil mit für sie weitgehend irrelevanter Information ausgestattet werden. Wichtig ist hierbei, dass die beiden Bevölkerungsteile ansonsten gleiche Eigenschaften und Voraussetzungen mitbringen.

Abbildung 8 veranschaulicht die empirischen Ergebnisse von SNYDER und STRÖMBERG.[284] Zur Identifikation von kausalen Medieneffekten nutzen die Autoren die teilweise zufällig verlaufenden Grenzen der

[281] GENTZKOW (2006).
[282] GEORGE/WALDFOGEL (2005).
[283] SNYDER/STRÖMBERG (2010).
[284] SNYDER/STRÖMBERG (2010).

Wahldistrikte, welche eine Stadt und einen Medienmarkt durchkreuzen. Dabei werden kleine Gebiete geschaffen, in denen die Bürger wenig für sie relevante politische Information über die zu wählenden Abgeordneten erhalten und einige Gebiete, wo Medienmarkt und politischer Markt gut zusammenpassen und die Bürger viel relevante politische Informationen erhalten.

Abb. 8: Kausale Effekte der Medien auf politische Prozesse[285]



Wenn der politische Markt und der Medienmarkt gut übereinstimmen, d.h. geographisch kongruent sind (Abbildung 8, b), finden die Individuen mehr für sie relevante Nachrichten in den Medien (Abbildung 8, c), sie erhalten mehr Informationen, was zu besserem Wissen über die Kandidaten führt (Abbildung 8, d) und sie beteiligen sich stärker am politischen Prozess (Abbildung 8, e). Die Politiker, welche in

[285] Quelle: STRÖMBERG (2015), basierend auf SNYDER/STRÖMBERG (2010); abgedruckt mit freundlicher Genehmigung der Autoren.

einem Distrikt mit guter medialer Abdeckung politisieren, reagieren auf die bessere Berichterstattung über ihre politische Aktivität. Sie zeigen mehr Engagement im Kongress (Abbildung 8, g) und sind weniger loyal ihrer Partei gegenüber (Abbildung 8, f). Die geringere Parteiloyalität hat damit zu tun, dass sie stärker die Interessen ihrer lokalen Wähler im Auge behalten müssen. Schlussendlich führt eine höhere Kongruenz der Medienmärkte und der politischen Gebietskörperschaften zu mehr Ausgabentransfers (Abbildung 8, h) in diese stärker kongruenten Gebietskörperschaften. Das natürliche Experiment erlaubt einerseits eine kausale Schätzung und Identifikation des Einflusses der Medien auf den politischen Prozess, und andererseits illustriert die Forschungsanlage, dass die mediale Abdeckung die politische Geografie einbeziehen muss, um eine fruchtbare Rolle in der Demokratie zu entwickeln. SNYDER und STRÖMBERG kommen einerseits zum Schluss, dass die Bürger in Regionen mit einer guten Übereinstimmung des Medienmarkts mit der politischen Gebietskörperschaft besseren Zugang zu für sie relevanter Information haben, mehr über ihre Repräsentanten lesen, mehr über ihre Repräsentanten wissen, und häufiger wählen. Andererseits setzen sich Politiker in kongruenten Regionen stärker für ihre Bürger ein.

Einen anderen Ansatz wählen BESLEY und BURGESS.[286] Sie testen die Reaktivität von politischen Entscheidungsträgern auf konkrete und dringliche Anliegen der Wähler in Abhängigkeit der Mediendurchdringung. Sie zeigen, dass die politischen Entscheidungsträger im Falle von Naturkatastrophen wie Überschwemmungen oder Dürren schneller und intensiver mit staatlichen Hilfsprogrammen vor Ort Hilfe leisten, wenn die Mediendurchdringung grösser und die politische Partizipation der Bevölkerung höher ist.

In ähnlicher Weise gehen EISENSEE und STRÖMBERG vor.[287] Auch sie testen die Reaktivität der politischen Entscheidungsträger, bauen aber auf Unterschiede in der Aufmerksamkeit der Wählerschaft. Die Auto-

[286] BESLEY/BURGESS (2002).
[287] EISENSEE/STRÖMBERG (2007).

ren zeigen, dass während internationalen Grossanlässen, wie zum Beispiel Olympischen Spielen, die Berichterstattung und Aufmerksamkeit auf diese Grossanlässe fokussiert ist und dadurch weniger über andere Ereignisse, wie Naturkatastrophen, berichtet wird. Das zentrale Ergebnis der Studie ist, dass bei tieferer Intensität der medialen Berichterstattung die U.S. Katastrophenhilfe auch deutlich weniger Hilfe leistet. An sich ist es nicht erstaunlich, dass die Medienberichterstattung und die Höhe der Hilfeleistung positiv korrelieren. Dies muss noch nicht auf einen direkten Einfluss der Medien hindeuten. Falls sowohl die Hilfeleistungen als auch die Berichterstattung von der Schwere einer Katastrophe abhängen, muss – auch ohne dass Medien einen direkten Einfluss auf die Politik ausüben – eine positive Korrelation beobachtet werden. Um den Einfluss der Medien auf die Katastrophenhilfe zu identifizieren, müssen EISENSEE und STRÖMBERG deshalb einen Faktor finden, der unabhängig von der Schwere der Katastrophe die Berichterstattung direkt beeinflusst.[288] Sie nutzen den Umstand aus, dass während Grossanlässen wie beispielsweise den Olympischen Spielen, den World Series (Finalrunde der amerikanischen Baseballmeisterschaft), der Oskar-Verleihung oder dem Superbowl (Endspiel im American Football) weniger über andere Ereignisse wie Naturkatastrophen berichtet wird. Diese sogenannte exogene Varianz erlaubt eine kausale Identifikation des Einflusses von Medienberichterstattung auf die Wahrscheinlichkeit und Intensität der staatlichen Hilfeleistung. Es zeigt sich, dass während der genannten Grossereignisse die US-Katastrophenhilfe auf Grund der tieferen medialen Aufmerksamkeit weniger Hilfe leistet als sonst.

Im Kontext der Schweizer Medienlandschaft gibt es nur wenige Studien mit empirischer Evidenz zum Einfluss von Medienangeboten auf die Politik, welche unter ähnlichen empirischen Voraussetzungen durchgeführt werden konnten. Daher sind glaubwürdige Schätzungen zum Einfluss von Medienangeboten auf die politische Meinungsbildung und Partizipation für die Schweiz eher selten. BENESCH analysiert

[288] EISENSEE/STRÖMBERG (2007).

den Einfluss des Fernsehkonsums auf die Anzahl politischer Kandidaten und die Wahlbeteiligung.[289] Es ist offensichtlich, dass der Fernsehkonsum keine exogene Variable sein kann. Die Entscheidung mehr oder weniger Fernsehinhalte zu konsumieren, hängt von vielen Faktoren ab, unter anderem auch von der Relevanz, Qualität, und Intensität der politischen Berichterstattung sowie von persönlichen Eigenschaften, wie Alter, Geschlecht, und Ausbildung der Wählerschaft. BENESCH nutzt Individualdaten mit Informationen zum Fernsehkonsum sowie zur regionalen Mediendurchdringung mit lokalen und überregionalen Fernsehangeboten.[290] Sie geht wie in SNYDER und STRÖMBERG davon aus,[291] dass eine höhere Kongruenz zwischen dem relevanten Fernsehmarkt und der politischen Gebietskörperschaft zur Vermittlung von mehr relevanter Information führt. Beispielsweise ist kantonsspezifisches Lokalfernsehen für Regionen ausserhalb des Kantons weniger informativ. BENESCH untersucht zuerst den Zusammenhang zwischen der Konsumdauer von Nachrichtenangeboten und der Übereinstimmung von Fernsehmarkt und politischer Gebietskörperschaft.[292] Sie unterscheidet Fernsehangebote auf kantonaler und interkantonaler Ebene und zeigt eine positive und signifikante Korrelation zwischen der Verfügbarkeit von kantons-kongruentem Fernsehen und der Konsumdauer, während keine signifikanten Effekte für interkantonales Fernsehen gefunden werden. Sie zeigt auch, dass der Fernsehkonsum in Abhängigkeit der Ausbildung unterschiedlich ausfällt. Der Konsum von Fernsehangeboten ist stärker ausgeprägt in tieferen Bildungsschichten.

Als nächsten Schritt untersucht sie den Einfluss des Fernsehkonsums auf die Wahlbeteiligung und die Anzahl politischer Kandidaten auf Kantonsebene. Es werden wiederum die unterschiedlichen Fernsehangebote auf kantonaler und interkantonaler Ebene unterschieden. Bei Wahlen von kantonalen Vertretern auf Bundesebene zeigt sich, dass

[289] BENESCH (2009, 2010).
[290] BENESCH (2010).
[291] SNYDER/STRÖMBERG (2010).
[292] BENESCH (2010).

in Gebieten mit kantonsspezifischen Fernsehangeboten eine signifikant höhere Wahlbeteiligung und eine signifikant grössere Anzahl von Kandidaten beobachtet werden können. Die Existenz von interkantonalem Fernsehen hat keinen Effekt auf die Wahlbeteiligung oder die Anzahl Kandidaten. Die Interpretation der Resultate deutet darauf hin, dass die Kongruenz des Fernsehmarktes mit der politischen Gebietskörperschaft hoch sein muss, damit der Medienkonsum einen Effekt entfalten kann. Es zeigt sich zudem, dass ein höherer Bildungsgrad die Wahrscheinlichkeit der Wahlbeteiligung steigert und dass der Fernsehkonsum bei höherem Bildungsgrad die Wahlbeteiligung gar reduzieren kann. Dies deutet wie in GENTZKOW[293] darauf hin, dass Fernsehen andere Informationsquellen verdrängen kann. Es muss darauf hingewiesen werden, dass die besprochenen Effekte nur als Korrelationen und nicht als kausale Effekte interpretiert werden sollten.

b) Informationsqualität und Marktstruktur

Die bisherige Diskussion hat gezeigt, dass Medien eine Informationsleistung erbringen und eine Wirkung bei der Meinungsbildung und politischen Partizipation entfalten können. Jedoch wurde bisher noch nichts darüber gesagt, welche Informationsleistungen (und in welcher Qualität) durch Medien im Markt erbracht werden und wie sich diese auf die Meinungsbildung auswirken können. Dies entspricht der zweiten grossen Frage in der Medienwissenschaft und der Medienökonomik. Können die Medien die konkrete Meinungsbildung systematisch inhaltlich beeinflussen?

Vor allem nach dem zweiten Weltkrieg war die Medienwissenschaft stark von der Idee geprägt, dass Medien die Bürger durch Propaganda stark beeinflussen können.[294] Heute ist man in der Medienökonomik bezüglich des Einflusses der Medien auf die konkrete politische Gesinnung und Meinung der Bürger skeptischer. Insgesamt gibt es unterschiedliche Möglichkeiten, wie die Medien die Bürger beeinflussen können. Während die Ökonomik lange Zeit davon ausging, dass es

[293] GENTZKOW (2006).
[294] STRÖMBERG (2015).

kaum systematisch möglich ist, rationale Individuen dauerhaft mit verzerrter Information zu versorgen und dadurch die Meinungsbildung systematisch zu manipulieren,[295] entstand eine interessante psychologisch geprägte Literatur, die das Ausnutzen von kognitiven Fehlern als mögliche Strategie der Medien bei der Beeinflussung von Bürgern sieht. Die grundlegenden Theorien stützen sich dabei auf das agenda setting, priming, und framing ab.[296] Hierbei nutzen die Medien die Möglichkeit eine Auswahl und eine spezifische Kontextualisierung der Berichterstattung vorzunehmen. Auf eine ausführliche Darstellung wird an dieser Stelle verzichtet und beispielsweise auf STRÖMBERG verwiesen.[297]

Eine wichtige Frage in der ökonomischen Literatur ist, wie sich die Eigentümer- und Marktstruktur auf die Medienberichterstattung auswirkt. Grundsätzlich kann zwischen privaten und öffentlichen Medien und zwischen Märkten mit mehr oder weniger Wettbewerb unterschieden werden.

Während die Vereinnahmung der Medien zu politischen Zwecken in Autokratien mit politisch kontrollierten Medien naheliegend ist, stellt sich in unserem Kontext die interessantere Frage, wie schwächere Formen der Einflussnahme aussehen. Wie bereits früher berichtet, finden BESLEY/PRAT und DJANKOV et al.,[298] dass Medienmärkte mit starken staatlichen Anbietern zu höherer Korruption, längeren politischen Amtszeiten, schwächeren politische Rechten und schlechterer Staatsführung tendieren. PETROVA zeigt, wie die Entwicklung der US-amerikanischen Werbemärkte die Berichterstattung unabhängiger gemacht

[295] EICHENBERGER/SERNA (1996) untersuchen den Einfluss von verzerrter Information auf die politische Meinungsbildung. Sie wiesen schon früh auf die Inkonsistenz in der damaligen ökonomischen Literatur hin, wobei einerseits von rationalen Individuen ausgegangen wurde (und somit nur zufällige Fehler, aber keine systematische Verzerrung zugelassen war) und andererseits der Glaube an die systematische Wirkung von Propaganda weit verbreitet war. Sie zeigen, dass in einem demokratischen System mit heterogenen Präferenzen in der Bevölkerung eine systematische Einflussnahme auch bei rationalen Erwartungen möglich ist.

[296] STRÖMBERG (2015).

[297] STRÖMBERG (2015).

[298] BESLEY/PRAT (2006) und DJANKOV et al. (2003).

hat.[299] Medien erhielten durch die Entwicklung der Werbemärkte besseren Zugang zu von politischen Parteien unabhängigen Finanzierungsformen. Weil auch die Akteure auf den Werbemärkten möglicherweise Einfluss ausüben möchten, diskutiert PETROVA in einem theoretischen Modell die Bedingungen für eine unabhängige Berichterstattung.[300] Sie zeigt, dass die verzerrende Einflussnahme auf die medialen Inhalte durch Akteure im Werbemarkt durch die erwartete Reaktion der Leser beeinflusst wird.[301] Wenn die Leser die verzerrte Berichterstattung wenig goutieren und ihren Konsum reduzieren, bleibt auch die Einflussnahme durch Akteure im Werbemarkt beschränkt.

Im schweizerischen Kontext mit stark verankerter Pressefreiheit, gut funktionierenden politischen Institutionen, und einem Medienmarkt mit privaten Anbietern im Online-, Print-, Radio- und auch Fernsehmarkt[302] scheint die relevante Fragestellung eher im Bereich der Marktstruktur zu liegen. In Märkten spielt die Anzahl der Anbieter generell eine grosse Rolle. Das Spektrum reicht von einem einzelnen Anbieter ohne Konkurrenz bis hin zu einem Markt mit vielen Anbietern und intensivem Wettbewerb. Typischerweise führt Wettbewerb zu effizienterer Allokation und zur Erhöhung der sozialen Wohlfahrt. Für eine generelle Aussage betreffend die Wirkung von Wettbewerb gilt es natürlich die unterschiedlichen Formen des Marktversagens zu berücksichtigen. Hierzu wurde in einem früheren Unterkapitel bereits Einiges dargelegt. An dieser Stelle geht es in erster Linie um die Frage, ob Wettbewerb einen Einfluss auf die inhaltliche Qualität der Berichterstattung hat. Konkret geht es also um die Frage, ob Wettbewerb zu mehr oder weniger Informationsverzerrung und damit zu mehr oder weniger Wahrheitsgehalt in der Berichterstattung führt.[303]

[299] PETROVA (2011).
[300] PETROVA (2012).
[301] Mehr zur Frage der politischen Verzerrung von Medieninhalten unten in diesem Abschnitt.
[302] Es ist miteinzubeziehen, dass mit der SRG staatliche Medien vor allem im audiovisuellen Bereich eine dominante Position einnehmen.
[303] GENTZKOW/SHAPIRO (2008).

Medien können auf unterschiedlichste Weise über die gleichen Inhalte informieren. Es gilt zu beachten, dass sie potenziell einen erheblichen Einfluss auf die Meinungsbildung haben können, in dem sie einseitig oder anderweitig verzerrt berichten.[304] Hierbei wird von «media bias» oder auch «media slant» gesprochen. Die Verzerrung kann bei der Auswahl und/oder der Darstellung der Inhalte entstehen. Warum aber sollten private Anbieter politisch verzerrte Inhalte übermitteln? Einerseits könnten Korruption oder Druckversuche von politischen Akteuren auf die Medienanbieter eine Rolle spielen, oder aber die Konsumenten haben eine Nachfrage nach verzerrten Informationen. Einen guten Überblick über die Fragestellung liefern GENTZKOW und SHAPIRO.[305]

Anbieterseitig sollte wenigstens zwischen einer Monopolsituation und einer Situation mit mehreren Anbietern und Wettbewerb unterschieden werden. Im Falle eines Monopols liegt es auf der Hand, dass ein einzelner Anbieter als Monopolist grossen Einfluss auf die Berichterstattung hat, weil alternative Informationsanbieter fehlen. Ein Monopolist wird Anreize haben, diese dominante Marktposition auch tatsächlich auszunutzen. Er kann sich der einen oder anderen politischen Seite andienen und dafür Zahlungen oder andere Gefälligkeiten entgegen nehmen. Mangelnder Wettbewerb kann also zu «rent-seeking» und im schlimmsten Fall zu Korruption führen. Zudem erleichtert es diese Marktstruktur den politischen Akteuren, Einfluss auf die Berichterstattung zu nehmen, da es keine oder nur wenige andere Quellen gibt, die korrigierend wirken können.

Bei einer Vielzahl von Medienanbietern ist die Beeinflussung von staatlicher Seite schwieriger und kostspieliger.[306] Aus dieser Sicht führt Wettbewerb, wie in den meisten anderen Märkten, zu einer Verbesserung des Angebots. Beispielhaft sei angenommen, dass die Re-

[304] Z.B. DELLAVIGNA/KAPLAN (2007); PRAT (2015).
[305] GENTZKOW/SHAPIRO (2008).
[306] BESLEY/PRAT (2006); GENTZKOW/SHAPIRO (2008); PRAT (2015).

gierung versuchen möchte, eine bestimmte Information zu unterdrücken.[307] Mit zunehmender Anzahl Anbieter steigt die Wahrscheinlichkeit, dass wenigstens bei einem Anbieter die Information angeboten wird. Wenn alle anderen Kanäle sich entschliessen nicht zu berichten, kann ein einzelner Anbieter die gesamte Marktrente der Berichterstattung abschöpfen.[308] Dies erhöht die Anreize zur Bereitstellung der Information. Durch Rückwärtsinduktion wird klar, dass dynamisch die Anreize auch für die anderen Anbieter steigen, die Information zu verbreiten.[309]

Falls die individuelle, senderspezifische Berichterstattung durch den Wettbewerb nicht verbessert wird, so wird es durch die unterschiedliche Berichterstattung für die Bürger wenigstens im Aggregat möglich, eine Einschätzung zur tatsächlichen Situation abzuleiten, vorausgesetzt, dass mindestens eine Quelle die wahre Information verbreitet.[310] Allerdings ist das Argument nicht generell aufrechtzuerhalten. Es stellt sich die Frage, ob sich eine Erhöhung der Anzahl Anbieter immer positiv auf die Informationsqualität im Gesamtmarkt auswirkt. Wie in den früheren Unterkapiteln bereits erwähnt, haben Medieninhalte gewisse Eigenschaften, welche es unter Umständen nicht erlauben, die vollen Kosten der Informationserstellung an die Kunden weiterzugeben. Des Weiteren ist der Markt durch Skaleneffekte geprägt. Daher kann eine Erhöhung der Anzahl Anbieter dazu führen, dass der

---

307 Dies ist auch in demokratischen Systemen immer wieder der Fall. Im jüngsten Falle zu den Enthüllungen von Edward Snowden wurden diese Praktiken teilweise dokumentiert und publik gemacht, z.B. GREENWALD (2014) und POITRAS (2015).

308 Als illustratives Beispiel könnte die Medienberichterstattung zu den Vorfällen in der Silvesternacht 2015/2016 in Köln angeführt werden (z.B., Die Welt, «Ex-Minister Friedrich spricht von ‹Schweigekartell›», 06.01.2016; Spiegel Online, «Berichterstattung zu Kölner Übergriffen: ZDF räumt ‹klare Fehleinschätzung› ein», 06.01.2016).

309 BESLEY/PRAT (2006) diskutieren in einem einfachen Modell die Anreize der Medienanbieter. GENTZKOW/SHAPIRO (2008) illustrieren anhand der «Pentagon Papers» und den Bildern zu den Geschehnissen im irakischen Gefängnis «Abu Ghraib» den Ablauf und die Dynamik eines Marktes mit mehreren Anbietern an zwei Fallbeispielen.

310 MILGROM/ROBERTS (1986).

erhöhte Wettbewerbsdruck zu Kosteneinsparungen bei der Berichterstattung führt und sich negativ auf die journalistische Qualität auswirkt.[311]

Nachfrageseitig können Verzerrungen einerseits dadurch entstehen, dass politisch relevante Inhalte («hard news») mit weniger relevanten Inhalten («soft news») vermischt oder durch diese gar marginalisiert werden. Die Vermischung von «hard news» und «soft news» wird in unseren Breitengraden oft auch als «Infotainment» bezeichnet. Unabhängige Medienhäuser haben grosse Anreize, mehr in «soft news» als in «hard news» zu investieren (und dabei mehr in Richtung «Infotainment» zu gehen), falls die Unterhaltungskomponente durch die Konsumenten hoch bewertet wird. Dabei würden weniger «hard news», d.h. politisch relevante Information, als gesellschaftlich wünschenswert wäre, übermittelt. Überdies könnten private Medienproduzenten Anreize für verzerrte Berichterstattung haben, wenn es auf Konsumentenseite eine direkte Nachfrage danach gäbe.

Die Nachfrage nach einseitiger oder verzerrter Information («media slant») wurde in den letzten Jahren vermehrt untersucht.[312] Sie kann dadurch erklärt werden, dass Konsumenten eine Nachfrage nach Informationen entwickeln können, die ihren eigenen Vorstellungen entsprechen («confirmation bias»). Hierbei wird angenommen, dass gegenläufige Information den Nutzen der Konsumenten verringern. Die Konsumenten ziehen also einen Nutzen aus Informationen, die sich mit den eigenen Vorstellungen und Weltanschauung decken. Dies steht in starkem Kontrast zur traditionellen Sicht, wonach der individuelle Nutzen in der Korrektheit der Information liegt. Der sogenannte «confirmation bias» ist vor allem aus der Psychologie bekannt, wurde aber in den letzten Jahren auch in der Ökonomie untersucht und dokumentiert.[313] Unter der Voraussetzung dass Medienkonsu-

311 GENTZKOW/SHAPIRO (2008).

312 Z.B. GENTZKOW/SHAPIRO (2006, 2008, 2010); MULLAINATHAN/SHLEIFER (2005); DRUCKMAN/PARKIN (2005); DELLAVIGNA/KAPLAN (2007).

313 Z.B. MULLAINATHAN/SHLEIFER (2006); GENTZKOW/SHAPIRO (2010).

menten bewusst Anbieter nach ihrer Übereinstimmung mit den eigenen Präferenzen und Vorstellungen auswählen, und zusätzlich auch keine anderen Inhalte konsumieren, zeigen MULLAINATHAN und SHLEIFER, dass erhöhter Wettbewerb der Medien zu mehr individueller Verzerrung in der Berichterstattung führen kann.[314] Es wäre also möglich, dass trotz grösserem Wettbewerb einzelne Individuen mit weniger akkuraten Information versorgt würden. Für Individuen, die allerdings mehrere Informationskanäle nutzen, wird trotz stärkerer individueller Verzerrung mehr an Information im aggregierten Markt zur Verfügung gestellt.

GENTZKOW und SHAPIRO untersuchen den lokalen Zeitungsmarkt der USA und entwickeln ein Mass für die ideologische Verzerrung der Berichterstattung («media slant»).[315] Sie modellieren den Zeitungsmarkt unter der Annahme, dass die Konsumenten eine Nachfrage nach Information haben, die mit den eigenen Vorstellungen übereinstimmen («confirmation bias»). Sie bestimmen für die unterschiedlichen lokalen Märkte ein aus der Theorie abgeleitetes Mass, welches die profitmaximierende Verzerrung abbildet. Dieses Mass der profitmaximierenden Verzerrung wird mit einem empirischen Mass der tatsächlichen Verzerrung verglichen. Es zeigt sich, dass die tatsächlich gemessene Verzerrung nahe bei der profitmaximierenden Verzerrung liegt. Das heisst, die Medienanbieter produzieren jene Inhalte, die sich am besten verkaufen und nicht jene, die ihren Werbekunden oder Eigentümern am besten passen. Angebotsseitige Theorien der Inhaltsverzerrung – durch z.B. politische Druckausübung oder Intervention der Eigentümer – scheinen kaum Erklärungswert zu besitzen.

Hingegen kann eine verzerrte Berichterstattung, auch wenn sie sich nach einer im Markt bestehenden Nachfrage richtet, in einem wettbewerblichen Markt hohe Kosten haben. Die Reputation und Glaubwürdigkeit eines Medienanbieters wird bei wiederholter Sichtbarkeit der verzerrten Berichterstattung leiden. Dieser Reputationsverlust re-

[314] MULLAINATHAN/SHLEIFER (2005).
[315] GENTZKOW/SHAPIRO (2010).

duziert selbst den Nutzen der Nachfrager nach verzerrter Information.[316] Die Reputationskosten wirken folglich als Gegenkraft zu den Anreizen verzerrter Informationsabgabe. Insgesamt zeigt die Evidenz, dass erhöhter Wettbewerb zwar zu nachfrageseitiger Selektion der Anbieter durch die Konsumenten und zu Anreizen verzerrter Berichterstattung führen kann, jedoch die Wahrscheinlichkeit insgesamt erhöht wird, dass die Bürger im Aggregat korrekt informiert werden. Dies bedingt allerdings, dass Bürger Zugang zu unterschiedlichen Medien haben und sich nicht vollständig selbst abschotten können. SUNSTEIN gibt zu bedenken,[317] dass das Internet die weitere Ausdifferenzierung und Selektion von Medieninhalten verstärkt und die Möglichkeit der konsumentenseitigen Abschottung von Medien mit nichtkonformer Information erhöht.

Wenn zur Evaluation der Ergebnisse unterschiedlicher Marktstrukturen auf die Zufriedenheit der Rezipienten abgestützt wird, so zeigt HOSP,[318] dass in stärker konzentrierten Märkten, d.h. in Märkten mit weniger Anbietern, die Zufriedenheit sinkt. Die Studie dokumentiert, dass eine erhöhte Pressekonzentration zu signifikant tieferer Lesedauer führt. Der Autor interpretiert den Rückgang der Lesedauer als Indiz für eine gesunkene Leserzufriedenheit. Die gesunkene Leserzufriedenheit könnte ein Symptom einer potenziell kleineren Medienvielfalt sein.[319] Im Zusammenhang mit dieser Studie ist anzumerken, dass die Konzentration im Printbereich bereits vor 10 Jahren gut dokumentiert und inhaltlich diskutiert wurde. Die Konzentration hat sich seitdem weiterhin fortgesetzt.

316 GENTZKOW/SHAPIRO (2006 & 2008).
317 SUNSTEIN (2006).
318 HOSP (2005), S. 47 ff.
319 Generell gilt es hier anzumerken, dass Medienkonzentration nicht automatisch zu einer geringeren Angebotsvielfalt führen muss. BERRY/WALDFOGEL (2001) und GEORGE (2007) zeigen empirisch, dass Konzentration auch zu grösserer Vielfalt im Angebot führen *kann*.

c) Zwischenfazit

Das Ziel einer Versorgung der Bürger mit Informationen zur Erleichterung des Meinungsbildungsprozesses und zur Förderung der politischen Bildung und Beteiligung scheint sinnvoll. Die Mehrheit der Studien dokumentiert einen signifikanten Einfluss der Medienberichterstattung im politischen Prozess. Mit besserer Medienabdeckung sind Bürger besser informiert, Politiker reaktiver, und politische Programme orientieren sich stärker an den Bedürfnissen der Bürger. Wie gross und wie wichtig diese Effekte insgesamt sind, lässt sich für die Schweiz nicht leicht beziffern. Es kann nur festgehalten werden, dass Medien, bei gegebener Kongruenz von Medienmärkten und politischer Geografie, einen Einfluss auf die Beteiligung und die Anzahl politischer Kandidaten haben.[320] Damit ist natürlich noch nicht geklärt ob, und wenn ja, in welchem Ausmass mit staatlichen Massnahmen in die Medienmärkte eingegriffen werden sollte.

Eine weitere Schwierigkeit ist, wie genau Medienmärkte organisiert werden sollten und welche Medien geeignet sind, die positive Externalität zu erstellen. Letztgenannte Ergebnisse zum Einfluss der Medien auf den politischen Prozess sind Ausfluss von Studien in demokratischen Systemen in Märkten mit mehreren Anbietern. In einer Gesamtschau zeigt die Evidenz, dass die Vorteile von Wettbewerb unter Medienanbietern im Vergleich zu starker Marktkonzentration mit nur wenigen Anbietern oder Monopolen überwiegen.

3.1.5. Konsequenzen für die Diskussion in der Schweiz

Übertragen auf die Situation in der Schweiz bedeutet dies zweierlei: Erstens muss sichergestellt werden, dass eine gewisse Konkurrenz auf den Medienmärkten erhalten bleibt. Durch das starke Fortschreiten der Medienkonvergenz müssen nicht nur die Konsequenzen aus der Stellung der SRG im audiovisuellen Markt berücksichtigt, sondern auch deren Effekte auf die angrenzenden Medienmärkte (traditioneller Printmedienmarkt und Online-Medienmarkt) und Werbemärkte

[320] Vgl. BENESCH (2010).

in Betracht gezogen werden. Zweitens sollte dies vor dem Hintergrund der politischen Geografie geschehen. Es zeigt sich, dass eine hohe Kongruenz zwischen Medienmärkten und politischen Gebietskörperschaften gegeben sein muss, um relevante Information in genügender Menge und Qualität bereitzustellen. Die Schweiz ist ein dezentral organisierter Staat, in welchem auf Kantons- und Gemeindeebene wichtige politische Entscheidungen getroffen werden. Die Medienpolitik hat dies miteinzubeziehen und entsprechend zu gewichten.

a) Wettbewerbssituation: Konvergenz der Medienformen

Aus den bisherigen Ausführungen ergibt sich ein wesentliches Ziel: Es sollte ein vielfältiges, unabhängiges, und wettbewerbliches Medienangebot sowohl auf der nationalen als auch auf der kantonalen und regionalen Ebene sichergestellt werden. Durch die bereits erwähnte Konvergenz der Medienkanäle (Print, Online, Radio, TV)[321] scheinen die besonders dominante Stellung der SRG im audiovisuellen Bereich und die stärker forcierte Onlinepräsenz vermehrt zu grundsätzlichen Problemen und Wettbewerbsverzerrungen zu führen. Die Konkurrenz der staatlich subventionierten SRG gegenüber privaten Anbietern beschränkt sich nicht nur auf den Content-Bereich in den Radio-, TV-, Print- und Onlinemärkten, sondern umfasst auch den Werbemarkt.[322] Erstens ergibt sich aus der Subvention der SRG eine Verzer-

[321] Z.B. WALDFOGEL (2002); HOSP (2005), S. 34; DOYLE (2013), S. 21; BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 29; oder COOKE (2005) zur Frage der visuellen Angleichung.

[322] Laut den Zahlen der STIFTUNG WERBESTATISTIK SCHWEIZ (2015) ist der Werbemarkt in der Schweiz von CHF 4'457 Mio. im Jahr 2010 auf 4'197 Mio. im Jahr 2014 geschrumpft. Hierbei sind vor allem im Bereich der Presse grosse Einbussen zu beobachten. Im Pressebereich sanken die Nettowerbeumsätze von CHF 2'004 Mio. auf 1'536 Mio. Die Werbeumsätze im Fernsehbereich haben sich dagegen in der gleichen Zeitperiode von CHF 669 Mio. auf 772 Mio. erhöht. Davon gingen in 2014 rund CHF 396 Mio. an Programmveranstalter mit Leistungsauftrag, 304 Mio. an ausländische Werbefenster und 72 Mio. an private Sender in der Schweiz. Hier wird wiederum ersichtlich, wie stark die SRG auch auf dem für die privaten Anbieter zentralen Werbemarkt vertreten ist.

rung im Markt für Mediengüter. Dies ist problematisch, weil die privaten Anbieter im Gegensatz zur SRG kostendeckend auf Grundlage des Umsatzpotenzials im Markt arbeiten müssen. Zweitens erachten die Endkunden die Inhalte der unterschiedlichen Medienanbieter zunehmend als Substitute. Die zunehmende Möglichkeit der Substitution erhöht den Marktanteil der SRG. Die Erhöhung des Marktanteils führt zusätzlich zu einer Verzerrung im Werbemarkt, der zur Finanzierung des Informationsangebots für die privaten Anbieter zentral ist. In diesem zweiseitigen Markt,[323] in dem das Medium als Plattform wirkt und der Informationsmarkt mit dem Werbemarkt zusammenfliesst, hat die Reichweite des Mediums, d.h. die Anzahl Rezipienten, einen entscheidenden Einfluss. Die staatliche Subvention hat also nicht nur einen Einfluss auf den Content-Bereich, sondern führt über die Erhöhung des Marktanteils auch zu einer Konzentration im Werbemarkt. Die heute weitgehend politisch definierte Stellung der SRG, mit der explizit gewünschten grossen Reichweite, beeinflusst also ganz direkt auch die Situation auf dem Werbemarkt. Diese Wettbewerbsverzerrungen im Content- und Werbebereich können weitreichende Konsequenzen auf die Anzahl der Anbieter und die Qualität der angebotenen Leistungen haben. Ein weiteres Ausdehnen der SRG in diesem Markt kann ein Ausdrängen bestehender privater Angebote bewirken und dadurch das Angebot an Informationsleistung (in Menge und Qualität) im Gesamtmarkt verkleinern.[324]

Die Sonderstellung der SRG hat somit einen direkten Einfluss auf die privaten Anbieter im audiovisuellen Markt, im Print- und im Onlinemarkt und einen indirekten Effekt auf jene Anbieter über die Werbemärkte. Des Weiteren hat die Teilfinanzierung der SRG über die Werbemärkte auch einen potenziellen Einfluss auf die Programmgestal-

---

323 Hierzu, ROCHET/TIROLE (2003); HOSP (2005), S. 25 ff.

324 Laut PETROVA (2011) haben die Umsätze in den Werbemärkten eine unabhängige Berichterstattung im US Pressemarkt überhaupt erst ermöglicht. Im Schweizerischen Kontext wäre die Frage zu stellen, wie Medienunternehmen mit potenziell erodierenden Werbeerträgen umgehen würden. Wie sähen die alternativen Finanzierungsmodelle aus und wären diese Modelle weniger anfällig für die politische Einflussnahme? Aus dieser Sicht ist die Ausbreitung eines staatlich subventionierten Anbieters im Werbemarkt besonders problematisch.

tung. Zum einen werden Programminhalte mit grossem Zuschauerpotenzial durch die Werbefinanzierung interessanter und zum anderen steigen die Anreize, solche Programme zu Zeiten mit höherem Zuschauerpotenzial zu senden. Die Anreize, die sich aus der Teilfinanzierung durch Werbung ergeben, können demzufolge andere Inhalte mit möglicherweise positiver Externalität aber tieferen Zuschauerzahlen in der Programmgestaltung benachteiligen. Die Teilfinanzierung über den Werbemarkt hat also neben den hohen Kosten aus den Marktverzerrungen auch potenzielle Auswirkungen auf die Programmgestaltung der SRG. Ein Werbeverbot hätte jedoch zur Folge, dass die Finanzierung durch Gebühren erhöht werden müsste. Neben den offensichtlichen Nachteilen einer Subventionserhöhung über Gebühren sollte allerdings festgehalten werden, dass damit die Kosten der SRG auch im politischen System besser abgebildet würden. Eine Ausdehnung der SRG im Markt mit erhöhtem öffentlichem Finanzierungsbedarf würde explizite Abwägungen mit anderen politischen Zielen und darauf basierende Entscheidungen im politischen Prozess erfordern. Dies erhöht die politischen Kosten einer expansiven Strategie seitens der SRG.

Wenn von einer positiven Externalität der Information in der Berichterstattung ausgegangen werden kann, bleibt unklar, warum die Gewichtung in der bisherigen Diskussion um den meritorischen Charakter der Informationsleistung so stark auf die SRG ausgerichtet ist. Es könnten die gleichen Argumente zu Gunsten der privaten Medienanbieter vorgebracht werden. Es ist zu betonen, dass auch private Medienanbieter eine Reputation für qualitativ hochwertige Berichterstattung haben und diese genauso eine mögliche positive Externalität verursachen.

Darüber hinaus könnte allenfalls gar argumentiert werden, dass durch die Konvergenz der Medienkanäle die positive Externalität, die Bürger mit politischer Berichterstattung zu erreichen, immer besser durch bestehende private Informationsanbieter erstellt werden kann. Dies würde die letztlich noch verbliebene Rechtfertigung für die Subventionierung und den Betrieb der SRG weiter in Frage stellen. Es könnte

sich die Frage in den Vordergrund drängen, ob die SRG allenfalls bereits heute einen direkten negativen Einfluss auf die Medienvielfalt und den freien Meinungsbildungsprozess ausübt.

Als Argument für den Erhalt der SRG im Status Quo wird oft angeführt, dass das audiovisuelle Informationsangebot ohne die SRG kaum aufrecht zu erhalten sei, weil es einen Mangel an inländischen audiovisuellen Informationsanbietern auf der überregionalen Ebene und dadurch sowieso nur eingeschränkten Wettbewerb gäbe. Dies kann jedoch kaum als Gegenargument genügen. Wenn die dominante Stellung der SRG im audiovisuellen Markt den Markteintritt und die Überlebensfähigkeit privater Anbieter erschwert, so ist sie gleichzeitig auch Ursache dieses beobachteten Mangels an Wettbewerbern. Um eine verlässliche Aussage über den Effekt einer allfälligen Schwächung der SRG im Medienmarkt zu machen, müsste versucht werden, ein überzeugendes Kontrafakt zu konstruieren. Dies ist allerdings äusserst schwierig und eine abschliessende Einschätzung kaum vorzunehmen. Es sollten aber drei Anmerkungen gemacht werden. Erstens bestehen schon heute mit den traditionellen Printanbietern und neuen Onlineangeboten Substitute im nationalen Informationsmarkt. Zweitens würden sich ohne das staatlich subventionierte Programm der SRG die Anreize eines Markteintritts von privaten Anbietern stark erhöhen und es könnte sich möglicherweise ein rentables audiovisuelles Angebot von privaten Anbietern etablieren. Drittens müssen zur Erhaltung und/oder Förderung der audiovisuellen Informationsangebote auch Förderungsformen über die bestehende SRG-Lösung hinaus in Betracht gezogen werden.

b) Kongruenz der Medienmärkte mit der politischen Geografie

Wie oben ausgeführt, zeigen SNYDER und STRÖMBERG, dass die Kongruenz zwischen Medienmarkt und politischer Geografie entscheidend ist.[325] In Gebieten mit tiefer Kongruenz, d.h. weniger lokal-relevanter Information in der Berichterstattung, ist die politische Bildung tiefer und der Einfluss auf politische Entscheidungsträger schwächer. BENESCH findet ähnliche Resultate für die Schweiz.[326] Sie unterscheidet Fernsehangebote auf lokaler, kantonaler und interkantonaler Ebene und findet eine positive und signifikante Korrelation zwischen der Verfügbarkeit von kantonalem Fernsehen und der Konsumdauer sowie der Anzahl politischer Kandidaten. Sie findet keine signifikanten Effekte für lokales und interkantonales Fernsehen.

Vor diesem Hintergrund ist auch das Mandat der SRG zu betrachten. Das Mandat der SRG fokussiert weitgehend auf den überregionalen Teil, während die regionale Berichterstattung (innerhalb der Sprachregionen) bewusst eingeschränkt bleibt. Neben der nationalen Rundfunkveranstalterin SRG werden Fördermittel auch direkt regional alloziert. In der stark dezentral organisierten Schweiz, wo viele relevante Entscheidungen auf kantonaler und lokaler Ebene angesiedelt sind, kann durch die schwache Kongruenz der medialen Berichterstattung der SRG und der politisch relevanten Gebietseinheit kaum eine positive Externalität erzeugt werden. Das bedeutet allerdings nicht automatisch, dass das Mandat der SRG auf lokaler Ebene ausgebaut werden sollte. Die Konvergenz der Medien birgt die Gefahr, dass eine Ausweitung des SRG Mandats auf die lokale Ebene zu einer Beschleunigung der Konsolidierung oder gar zu einer direkten Verdrängung von bestehenden lokalen Anbietern kommt. Daher sollte in der Diskussion auch über eine Stärkung alternativer Formen der Förderung der politischen Medienberichterstattung unter Einbezug privater Anbieter nachgedacht und als Konsequenz möglicherweise bestehende

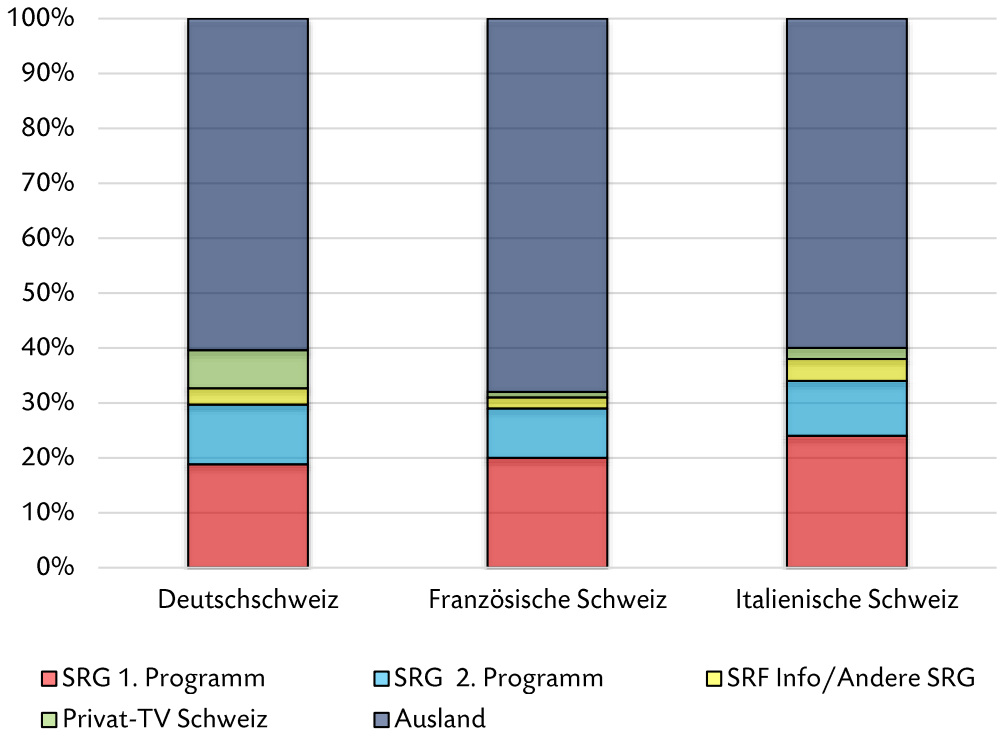
[325] SNYDER/STRÖMBERG (2010).
[326] BENESCH (2010).

Förderinstrumente ausgebaut oder generell überdacht werden (siehe unseren konkreten Reformvorschlag in Kapitel 5).

c) Internationale Anbieter audiovisueller Medieninhalte

Die Bedeutung von ausländischen Programmen ist bei den audiovisuellen Medien vor allem im Bereich des Fernsehens gross. Die Schweiz ist mit ihren drei grossen Sprachregionen eng mit den Medienmärkten in Deutschland, Österreich, Frankreich und Italien verbunden. Ausländische Programmanbieter im TV Bereich halten insgesamt Marktanteile von 60% und mehr.

Abb. 9: Marktanteile wichtigste Fernsehsender Schweiz 2014[327]



Die freie Verbreitbarkeit und Empfangbarkeit ausländischer Programme und damit die Teilintegration der schweizerische Sprachregi-

[327] Quelle: BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2016), Kennzahlen – Fernsehnutzung nach Sendern.

onen in die ausländischen Medienmärkte kommen mit grossen Vorteilen und einigen potenziellen Nachteilen. Der Zugang zu einem sehr vielfältigen Fernsehangebot ist per se von Vorteil. Es können eine grosse Anzahl diverser Unterhaltungs-, Sport-, und Kulturprogramme sowie eine breite Palette von internationalen Informationssendungen konsumiert werden. Allerdings ist der Anteil von Schweiz-spezifischen Informationen, mit potenziell positiver Externalität, eher unbedeutend.[328] Anbieter mit Schweiz-bezogenem Inhalt stehen daher für internationalen Inhalt im Wettbewerb mit Anbietern aus dem Ausland ohne schweizerische Programminhalte. Dies könnte als Nachteil ausgelegt werden; der Verfassungsgeber nimmt diesen Aspekt jedenfalls explizit in den Programmauftrag auf.

Es gilt allerdings zu betonen, dass es auch eine bedeutende inländische Nachfrage nach Schweiz-spezifischer Information und Unterhaltung gibt. Dies zeigt der hohe Marktanteil der Nachrichten- und Unterhaltungssendungen der SRG. Laut SRF Halbjahresbilanz 2015 hatte beispielsweise die Tagesschau Hauptausgabe des SRF zwischen Januar und Juni 2015 im Durchschnitt einen Marktanteil von ca. 48%. Auch andere Schweiz-spezifische Programminhalte wie beispielsweise die Dokumentarsendung «DOK-Serie: Auf und davon» (41%), das Konsumentenmagazin «Kassensturz» (30%), oder die Unterhaltungsangebote «Happy Day» (42%), «Der Bestatter» (39%), «Giaccobo/Müller» (31%), oder die Sportberichterstattung am Beispiel des French Open Finals zwischen Stanislas Wawrinka und Novak Djokovic (54%) hielten hohe Marktanteile. Die Evidenz für den französisch- und italienisch-sprachigen Markt ist ähnlich. Der Marktanteil der Programme von RTS ist mit durchschnittlichen 29% ähnlich hoch wie jener des SRF in der Deutschschweiz und nur unwesentlich tiefer als die 34% der RSI in der italienischen Schweiz.[329]

[328] Hierbei muss beachtet werden, dass möglicherweise gerade auch die dominante Stellung der SRG (im Bereich mit Schweiz-spezifischen Inhalten) bestehende ausländische Anbieter von einem Markteintritt (z.B. durch den Ausbau der «Schweiz-Fenster» in den Informationsbereich) abhält.

[329] SRG (2015b), S. 52.

Anbieter von spezifisch schweizerischen und sprachregionalen Inhalten treffen also mit ihrem Angebot durchaus auf eine bedeutende Nachfrage. An dieser beispielhaften Zusammenstellung wird deutlich, dass die SRG einen grossen Anteil dieser Nachfrage nach sowohl sprachregionalen Informationssendungen und Magazinen als auch Unterhaltungs- oder Sportsendungen abdeckt. Dies illustriert wiederum die grosse Dominanz der SRG im sprachregionalen audiovisuellen Markt. Für die lokalen privaten Anbieter sind daher nicht ausschliesslich die ausländischen Konkurrenten als Haupthürde für eine erfolgreiche Geschäftsführung anzusehen, da die sprachregionalen Angebote der SRG – als Programmveranstalterin mit öffentlichem Leistungsauftrag – meist auch lokale Ausstrahlung haben.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass die Verfügbarkeit ausländischer Medienangebote in den unterschiedlichen Sprachregionen für die Konsumenten mit grossen Vorteilen verbunden ist. Für sprachregionale und lokale Programmveranstalter hat das zusätzliche Angebot zur Folge, dass potenzielle Werbeeinnahmen für den Schweizer Werbemarkt über ausländische Werbe- und Programmfenster abgeschöpft werden. Insgesamt können aber die ausländischen Medienanbieter trotz beachtlichen Marktanteilen nicht als hauptursächlich für die kleine Zahl an lokalen Fernsehangeboten verantwortlich gemacht werden. Ein Staatseingriff zur Sicherstellung des lokalen Angebots müsste daher anders begründet werden. Der eher schwache Zustand des lokalen und überregionalen privaten Fernsehens in der Schweiz ist trotz der bedeutenden Nachfrage nach Inhalten mit Schweiz-Bezug weit eher dadurch zu erklären, dass ein bedeutender Teil dieser Nachfrage bereits durch die SRG befriedigt wird, und zwar trotz Einschränkungen der SRG im lokalen Angebot. Dies gilt nicht nur für den Informations-, sondern vor allem auch für den Unterhaltungsbereich. Private Programmveranstalter sehen sich also hier mit Bezug zur Schweiz dem subventionierten Informations- und Unterhaltungsangebot der SRG gegenüber.

d) Alternative Angebote zur politischen Meinungsbildung

Es soll an dieser Stelle darauf hingewiesen werden, dass sich im Onlinebereich auch neue Angebote mit möglicherweise positiven Eigenschaften im Bereich der politischen Meinungsbildung und der politischen Partizipation entwickelt haben. Neben den Newsportalen wie der Huffington Post oder Watson.ch in der Schweiz sind auch ganz andere Angebote entstanden. Ein Beispiel hierfür sind sogenannte voting advice applications (VAA), wie z.B. Smartvote, welche ganz konkret auf eine kritische Dimension der Informationsvermittlung den Wählern gegenüber fokussiert. Wissenschaftliche Studien belegen schon heute die Bedeutung von VAAs im Meinungsbildungsprozess.[330] In einer neuen Studie zeigen BENESCH, SCHELKER und SCHMID, dass die Einführung von Smartvote in den Kantonen zu systematischen Gewichtsverschiebungen von grossen hin zu kleineren Parteien geführt hat.[331] Die Autoren argumentieren, dass diese Verschiebung durch die gezieltere Informationsübermittlung durch Smartvote erklärt werden kann. Hierbei können sich die Wähler viel spezifischer und mit weniger Zeitaufwand über ihre präferierten Kandidaten informieren, als dies über die Kanäle der traditionellen Medien möglich ist. Der Platz und die Aufmerksamkeit in diesen Medien sind beschränkt, was dazu führt, dass nicht über alle Kandidaten gleich detailliert informiert werden kann. Aufgrund der beschränkten Information müssen die Bürger auf allgemeine Information, wie die Parteizugehörigkeit und das Parteiprogramm ausweichen, um eine Kandidatenauswahl zu treffen. VAAs wie z.B. Smartvote ermitteln für jeden politischen Kandidaten einen Match mit den politischen Präferenzen des Benutzers. Damit werden allgemeine Informationen zu der Parteizugehörigkeit etc. weniger wichtig und die politischen Präferenzen des individuellen Kandidaten rücken in den Vordergrund.

---

[330] LADNER/FELDER/FIVAZ (2010); LADNER/FIVAZ (2012); PIANZOLA/TRECHSEL/SCHWERDT/VASSIL/ALVAREZ (2012); PIANZOLA (2014); BENESCH/SCHELKER/SCHMID (2015).

[331] BENESCH/SCHELKER/SCHMID (2015).

Dieses Beispiel illustriert, dass in Zukunft wohl weitere Formen der Informationsbeschaffung für die Bürger wichtig werden. Eine staatliche Intervention mit dem Ziel der Förderung der politischen Meinungsbildung und Partizipation sollte daher nicht ausschliesslich auf die traditionell bestehenden Kanäle achten, sondern flexible Formen der Förderung entwickeln, die nicht direkt abhängig sind von einem oder wenigen Anbietern. Als Minimalkriterium muss wenigstens gelten, dass eine staatliche Intervention neue Formen der Informationsvermittlung nicht behindert.

3.1.6. Verhalten der SRG im bestehenden Markt

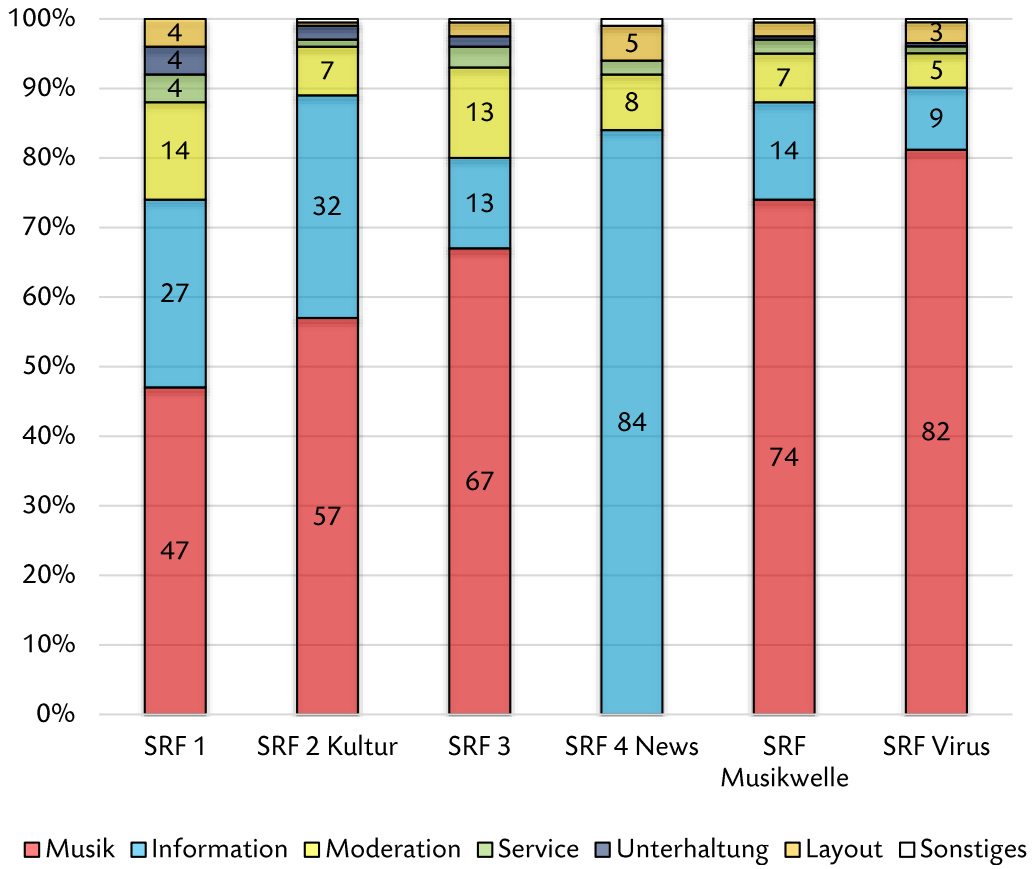
Aus ordnungspolitischer und ökonomischer Sicht ist die heutige Aufstellung der SRG problematisch. Einerseits können die mit dem Ziel der Förderung der Meinungsbildung, politischer Bildung und Partizipation begründeten Leistungsaufträge durch die technisch bedingte Konvergenz der Märkte heute weitgehend auch durch private Anbieter erbracht werden. Hierbei ist direkt an private Radio und TV Anbieter oder auch an die traditionellen Printmedien zu denken, die durch die Online-Vertriebskanäle eine grosse technische Veränderung im Bereich der Diffusion erfahren haben. Diese neuen Übermittlungstechnologien in Kombination mit den stark gesunkenen Produktionskosten der audiovisuellen Inhalte sorgen dafür, dass auch die traditionellen Printmedien ihre journalistischen Inhalte in Text und audiovisueller Form übertragen können. Beispiele audiovisueller Inhalte von traditionellen privaten Medienanbietern gibt es schon heute (z.B. PresseTV mit BaZ/Bilanz/Handelszeitung/NZZ Standpunkte und NZZ-Format jeweils auf SRF, sowie audiovisuelle Interviews, Berichte und Reportagen in den Onlineportalen der einzelnen Anbieter).

Neben diesen grundlegenden ökonomischen und ordnungspolitischen Überlegungen gilt es auch das Sendungsportfolio und das Verhalten der SRG im Markt miteinzubeziehen. Hierbei sind natürlich nicht einzelne Sendungen zu evaluieren, sondern Kategorien zu unterscheiden. Einerseits gibt es inhaltliche Kategorien, die nahe an einem

an der Informationsleistung gemessenen Leistungsauftrag (wie beispielsweise Informationssendungen oder Sendungen mit politischem Inhalt) und solche die eher weiter weg davon liegen (wie beispielsweise Unterhaltungssendungen im Musikbereich etc.).

Das Angebot der SRG ist vielfältig. Es besteht aus tagesaktuellen Informationssendungen, Hintergrundsendungen (mit unterschiedlichem und teilweise journalistisch anspruchsvollem Inhalt), Kultur, und Unterhaltung. Informationen zu den anteilsmässigen Inhalten von SRG Programmen sind für Radio- und Fernsehprogramme der SRG verfügbar.

Abb. 10: Programmstrukturen auf Basis aller Programminhalte (Dauer Mo-So, 5-24h)[332]



[332] Quelle: PUBLICOM (2015), S. 69.

Radio: Eine Studie von Publicom zeigt,[333] dass Informationssendungen in allen Programmen der SRG eine gewisse Rolle spielen. Vor allem die Radioprogramme von SRF 1 und SRF 2 haben einen respektablen Informationsanteil von 27% resp. 32% am Gesamtprogramm. Erwartungsgemäss hat SRF 4 News mit 82% den höchsten Anteil an Information. Aber auch der Anteil mit Unterhaltung ist je nach Sender gross. Abbildung 10 aus Publicom zeigt die Programmstrukturen mit den relativen Anteilen der Programmkategorien am ausgestrahlten Programm der Radioprogramme der SRG.[334]

Fernsehen: Eine Studie von FIECHTNER et al. stellt die Resultate einer Programmstichprobe im Herbst 2013 vor.[335] Die unten abgebildete Tabelle aus dieser Studie zeigt,[336] dass je nach Sender unterschiedliche Programmschwerpunkte gebildet werden.

Abb. 11: Programmstruktur/Gesamtsendezeit (Herbst 2013)[337]

in %	SRF 1	SRF 2	RTS 1	RTS 2	RSI 1	RSI 2	SRFinfo
Sendungen	**76.6**	**82.3**	**85.2**	**87.5**	**88.6**	**76.7**	**92.4**
Fernsehpublizistik	*48.1*	*9.7*	*34.1*	*38.5*	*43.4*	*22.4*	*69.8*
Fiktionale Unterhaltung	*12.7*	*55.4*	*40.9*	*19.6*	*33.5*	*22.5*	*0.0*
Nonfikt. Unterhaltung	*12.2*	*5.1*	*3.6*	*3.3*	*6.5*	*7.9*	*-*
Sportsendungen	*0.5*	*8.3*	*6.0*	*8.1*	*1.3*	*18.0*	*21.5*
Kindersendungen	*3.1*	*3.8*	*-*	*18*	*3.9*	*5.9*	*0.2*
Religiöse Sendungen	*0.0*	*-*	*0.6*	*-*	*-*	*-*	*0.9*
Programmtrailer etc.	**14.4**	**10.5**	**6.1**	**7.3**	**6.2**	**20.3**	**4.8**
Werbung, Sponsoring	**9**	**7.2**	**8.7**	**5.2**	**5.2**	**3**	**2.8**
Gesamt	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**	**100**

Prozentuierungsbasis: 24 Stunden pro Tag (3-3 Uhr), Stichprobe: 41. Kalenderwoche 2013 (7.-13. Oktober)

Der Anteil der Gesamtsendezeit für Programminhalte im Bereich der Fernsehpublizistik schwankt zwischen 22.4% auf RSI 2 und 48.1% auf

[333] PUBLICOM (2015).
[334] PUBLICOM (2015), S. 69.
[335] FIECHTNER et al. (2014).
[336] FIECHTNER et al. (2014)., S. D9.
[337] Quelle: FIECHTNER et al. (2014), S. D9.

SRF 1 (unter Ausklammerung von SRF info)[338]. Es sind am ehesten Inhalte in diesem Bereich, welche positive externe Effekte verursachen könnten. Die anderen Programmanteile werden durch Unterhaltungsformate (fiktional und non-fiktional) und Sport dominiert. Hier reicht das Anteilsspektrum von 31.1% (SRF 1) bis 76% (SRF 2). Der Anteil von Werbung am Gesamtprogramm liegt bei SRF 1 mit 9.0% auf dem höchsten und bei RSI 2 mit 3% auf dem niedrigsten Niveau. Weitere Aufgliederungen können direkt der Studie entnommen werden. Die Tabelle illustriert, dass der Anteil an Unterhaltung und Werbung in allen Programmen aller Sender gewichtig ist.

Aus ökonomischer Sicht stellt sich die Frage, wie die Unterhaltungsangebote in einen öffentlichen Leistungsauftrag hineinpassen. Es ist nicht direkt ersichtlich, welche positiven Externalitäten als Begründung herangezogen werden können und daher gibt es auch kaum eine solide ökonomische Grundlage dafür, dass ein subventionierter Anbieter in diesem Bereich derart aktiv tätig sein sollte.

Programmteile im Unterhaltungssegment könnten potenziell vollumfänglich von privaten Anbietern abgedeckt werden. Erfahrungen aus anderen Ländern wie beispielsweise in unseren Nachbarländern Deutschland und Frankreich zeigen, dass diese Inhalte erfolgreich von privaten Anbietern ausgestrahlt und vermarktet werden können. Staatlich produzierte und subventionierte Sendungen im Unterhaltungsbereich sind in direkter Konkurrenz zu privaten Anbietern und sind aus ökonomischer Sicht kaum zu begründen. Selbstverständlich gibt es betriebswirtschaftliche Gründe seitens der SRG, auch solche Formate auszustrahlen, jedoch bleibt es schwierig, diese aus ökonomischer und ordnungspolitischer Optik zu begründen. Vielmehr führen diese Angebote dazu, dass private Anbieter auf einer wichtigen Einnahmequelle direkt konkurriert werden. Dass der verfassungsrechtliche Leistungsauftrag die Unterhaltung (als Auftrag an das Rundfunksystem insgesamt) mit erwähnt, ist daher nicht ökonomisch begründbar, sondern nur historisch oder politisch erklärbar.

[338] SRF info positioniert sich als Informationskanal (mit 69.8% Fernsehpublizistik) und strahlt hauptsächlich Programminhalte anderer SRG Sender aus.

Im Zeitablauf ist festzustellen, dass die SRG das Senderportfolio kontinuierlich ausgebaut und den Leistungsauftrag zunehmend umfassender ausgelegt hat. Beispielsweise wurde der Unterhaltungsanteil in Radio und Fernsehen, wie in Kapitel 2 dargestellt, über die Zeit sukzessive ausgebaut. Die SRG hat diese Programmteile jeweils mit durchaus stichhaltigen betriebswirtschaftlichen Argumenten begründet (Jugendradio, Bieterwettbewerb bei populären Unterhaltungsshows, etc.). Die SRG hat auf die zunehmende private Konkurrenz in den Radio- und Fernsehmärkten mit entsprechenden Inhalten reagiert. Dies ist zwar aus betriebswirtschaftlicher Sicht lobenswert, aber aus ordnungspolitischen Gründen höchst problematisch.

3.2. Rechtliche Perspektive: Programmauftrag als mediale Grundversorgung

3.2.1. Begriff der Grundversorgung

Der juristische Begriff der Grundversorgung kann nicht ohne Berücksichtigung der jeweils zu Grunde liegenden Verfassungsbestimmungen und den herrschenden gesellschaftlichen und politischen Überzeugungen definiert und konkretisiert werden. Entsprechend sind die nachfolgenden Überlegungen auch auf die etablierten Regelungsgrundsätze auf Verfassungs-, Gesetzes- und Verordnungsebene zu stützen.

Für den Begriff der Grundversorgung gibt es keine allgemein gültige Definition und es werden in den verschiedenen Landessprachen unterschiedliche Ausdrücke dafür verwendet. Sie alle sollen einen ähnlichen Gedanken ausdrücken. Auf Deutsch werden sowohl die Begriffe «Grundversorgung» und «Universaldienst» austauschbar verwendet. Darüber hinaus wird teilweise auch der französische Begriff «service public» benutzt. Von der Wortwahl her mag der deutschsprachige Begriff daher eher auf eine umfangmässig wie auch inhaltlich begrenzte Versorgung deuten, während der französischsprachige Begriff auf eine weiter gefasste Versorgung mit staatlich erbrachten Diensten zielt. Nach Auffassung des Bundesrats sollte im französischen daher besser der Begriff des «service universel» verwendet werden. Dieser sei nicht auf Bereiche beschränkt, in denen staatliche Unternehmen aktiv sind und bilde das Element der allgemeinen Zugänglichkeit besser ab.[339]

Im Ergebnis beinhalten all diese Begriffe, zumindest nach Auffassung des Bundesrates, in abstrakter und sektorübergreifender Weise das Folgende: «Die Grundversorgung ist das politisch näher zu definierende Ziel, dass die Bevölkerung zu den Gütern und Dienstleistungen des üblichen Bedarfs Zugang hat. Für den Staat hat sie die Bedeutung

[339] BUNDESRAT (2013a), S. 3412 f.; kritisch: BIAGGINI (2015a), S. 113 f.; vgl. zur unspezifischen Verwendung des Begriffs «Grundversorgung» in Art. 43a Abs. 4 BV; BIAGGINI (2007), Art. 43a BV, N 9 ff. und BUNDESRAT (2002b), S. 2459.

eines Handlungsauftrags, sich für dieses Ziel einzusetzen.»[340] In einer konkreteren, auf den Infrastrukturbereich bezogenen Definition (welche sektorspezifische Eigenschaften noch nicht berücksichtigt), kann das Begriffspaar «Grundversorgung» bzw. «service public» wie folgt umschrieben werden: «Service public umfasst eine politisch definierte Grundversorgung mit Infrastrukturgütern und Infrastrukturdienstleistungen, welche für alle Bevölkerungsschichten und Regionen des Landes nach gleichen Grundsätzen in guter Qualität und zu angemessenen Preisen zur Verfügung stehen sollen.»[341]

Die im politisch-demokratischen Prozess zu bestimmende Basisausstattung mit Infrastrukturgütern und -dienstleistungen ist sektorspezifisch zu definieren und sich ändernden technischen, wirtschaftlichen und sozialen Rahmenbedingungen stetig anzupassen. Als Grundsätze zur inhaltlichen Konkretisierung auf sektorspezifischer Ebene sollen dabei nach bundesrätlicher Auffassung mehrere begriffsinhärente Elemente berücksichtigt werden. Der Inhalt der politisch definierten Grundversorgung muss im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses konkretisiert werden und sich den wandelnden Bedürfnissen der Bevölkerung und Unternehmen anpassen. Dieser so umschriebene Inhalt muss, dem Prinzip der Zugänglichkeit und Flächendeckung folgend, in allen Landesgegenden erbracht werden und für alle Bevölkerungsgruppen gut erreichbar sein. Gleichzeitig sind qualitative Anforderungen auf Gesetzes- und Verordnungsstufe zu definieren, deren Einhaltung überwacht wird. Abgeleitet vom Prinzip der Zugänglichkeit ist entsprechend auch der Preis des Gutes bzw. der Dienstleistung in einem Rahmen zu halten, der die Erschwinglichkeit für alle garantiert und eine unterbrechungsfreie Versorgung ermöglicht.[342]

[340] Zur allgemeinen, nicht auf Infrastrukturgüter zugeschnittenen Begriffsdefinition BUNDESRAT (2013a), S. 3413; BUNDESRAT (2004), S. 4570.

[341] BUNDESRAT (2004), S. 4570.

[342] Vgl. BUNDESRAT (2004), S. 4578 f. Siehe dazu weiterführend HETTICH (2008a), S. 631 ff.

3.2.2. Rechtliche Gründe für einen Programmauftrag im medialen Bereich

Bereits der im Jahr 1984 in der Verfassung verankerte Art 55bis aBV enthielt als zentrales Element einen Leistungsauftrag für Radio und Fernsehen, ohne allerdings zu sagen, wer den Leistungsauftrag wahrzunehmen habe und wie der Markt zu regulieren sei.[343] Die SRG selbst ist in der Bestimmung nicht erwähnt; jedoch ist ihre aus der damaligen (faktischen, nicht rechtlichen[344]) Monopolstellung fliessende Schlüsselposition für das Verständnis der heutigen Verfassungsregelung wesentlich.[345] Art. 55bis aBV wurde im Rahmen der Totalrevision der Bundesverfassung im Jahr 1999 durch Art. 93 BV ersetzt; das Konzept wie auch der Wortlaut wurde (bis auf kleine Ergänzungen) übernommen.[346] Historisch hat sich die Regulierung von Radio und Fernsehen offensichtlich pfadabhängig entwickelt. Dies insbesondere seitdem ein wesentlicher Legitimationsaspekt der Regulierung, die Knappheit an Frequenzen und die Kostendegression, mit dem Fortschreiten der technischen Entwicklung dahingefallen ist.[347]

Der Leistungsauftrag steht rechtlich im Kontext der besonderen Wirkung der audiovisuellen Medien und den sich daraus ergebenden demokratiefunktionalen Interventionsgründen.[348] Bis heute erkennt

[343] Oben Kapitel 2.2.4.

[344] Vgl. WEBER (1981), S. 408 ff.; MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 36.

[345] ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 2; SAXER/BRUNNER (2015), N 7.1; Zur heutigen Position der SRG vgl. BGE 139 I 306, 309 E.2.1: «Sonderstellung in der schweizerischen Rundfunklandschaft».

[346] ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 3; MEILI (2006), S. 263; GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 1; DUMERMUTH (2011), S. 691. Vgl. zu den kleinen Änderungen des Wortlauts BURKERT (2008), Art. 93 BV, N 1 (2. Auflage).

[347] JARREN (2002), S. 12 ff.; KÜNZLER (2003), S. 99; DUMERMUTH (2011), S. 668; so auch BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 13.

[348] BGE 112 Ia 398, 407, E. 5; BUNDESRAT (1997a), Botschaft BV, S. 273. Zur durchaus anerkennenden Lehre z.B. DUMERMUTH (1992), S. 23; 34 ff. NOBEL/WEBER (2007), S. 101; GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 4 und 17; HETTICH (2009), S. 351; SCHÜRMANN (1985), S. 68; VONLANTHEN (1987), S. 221 ff.; PEDUZZI (2004), S. 131; MEILI (2006), S. 266 ff.; JARREN/WEBER/DONGES/DORR/KÜNZLER/PUPPIS (2002), S. 27; STUDER (2012).

auch das Bundesgericht den elektronischen Massenmedien eine nachhaltigere Wirkung zu als anderen Medien.[349] Das Bild bzw. die audiovisuellen Medien würden emotional unmittelbarer, ganzheitlicher und unentrinnbarer als das Wort wirken.[350] Das Fernsehen habe durch seine Verbreitung und seine Unmittelbarkeit erwiesenermassen (sic!) eine grössere Wirkung auf das Publikum als die anderen Kommunikationsmittel.[351] Entsprechend sei dieses Medium besonders geeignet den politischen Prozess, namentlich Wahlen und Abstimmungen, zu beeinflussen, weshalb eine weit grössere Missbrauchsgefahr bestehe als bei der Presse.[352] Vor dem Hintergrund des im Jahr 1972 und bis in die jüngste Zeit noch bestehenden, faktischen Fernsehmonopols der SRG sind diese Bedenken verständlich. Sie zeigen das vorherrschende Paradigma auf, insbesondere, da andere höchstrichterliche Instanzen ähnlich argumentieren.[353]

Das deutsche Bundesverfassungsgericht misst dem Rundfunk wegen seiner Breitenwirkung, Aktualität und Suggestivkraft eine besondere Bedeutung zu.[354] Es geht davon aus, dass freie Meinungsbildung nur in dem Masse gelingen könne, wie der Rundfunk seinerseits frei, umfassend und wahrheitsgemäss informiere.[355] Die Breitenwirkung zeige

---

349 BGE 133 II 136, 147 f., E. 6.4; BGer 2A.303/2004 vom 26. Januar 2005, E. 3.1. So auch EGMR vom 22. April 2013, Animal Defenders International v. UK, 48876/08, N 119.

350 BGE 133 II 136, 147 f., E. 6.4.

351 So BGE 123 II 402, 414 f., E. 5a; BGer 2A.303/2004 vom 26. Januar 2005, E. 3.1., die die «erwiesene» Wirkung mit Verweis auf juristische Fachliteratur und nicht auf empirische Studien belegen.

352 BGE 98 Ia 73, 82, E. 3.

353 Vgl. zu diesem Forschungsparadigma im Bereich der Medienökonomie, Soziologie und Politikwissenschaft etwa SARCINELLI ULRICH (Hrsg.) (1998), Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft, Opladen 1998; MEYER THOMAS (2001), Mediokratie, Frankfurt a. M. 2001; DÖRNER ANDREAS, Politainment, Frankfurt a.M. 2001; SARCINELLI ULRICH (2005), Politische Kommunikation in Deutschland, Wiesbaden 2005.

354 BVerfG Entscheid 1 BvL 30/88 vom 22. Februar 1994, BVerfGE 90, 60 (87); BVerfG Entscheid 1 BvR 936/98 vom 26. Oktober 2005, BVerfGE 114, 371 (387); BVerfG Entscheid 1 BvR 2270/05 vom 11. September 2007, BVerfGE 119, 181 (214 f.).

355 BVerfG Entscheid 1 BvL 30/88 vom 22. Februar 1994, BVerfGE 90, 60 (87).

sich in der Reichweite und der Möglichkeit der Beeinflussung grosser Bevölkerungsteile. Die Aktualität folge aus der Tatsache, dass Inhalte schnell, sogar zeitgleich, an die Rezipienten übertragen werden können. Die besondere Suggestivkraft ergebe sich insbesondere aus der Möglichkeit, die Kommunikationsformen Text und Ton sowie beim Fernsehfunk zusätzlich bewegte Bilder miteinander zu kombinieren und so der programmlichen Information insbesondere den Anschein hoher Authentizität zu verleihen. Diese Wirkungsmöglichkeiten hätten zusätzlich Gewicht gewonnen, indem die neuen Technologien eine Vergrösserung und Ausdifferenzierung des Angebots und der Verbreitungsformen und -wege mit sich gebracht hätten.[356]

Ebenfalls eine besondere Stellung der audiovisuellen Medien postuliert der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte, der mehrfach festgehalten hat: «[...] it is commonly acknowledged, that the audiovisual media have often a much more immediate and powerful effect than the print media. The audiovisual media have means of conveying through images meanings which print media are not able to impart.»[357] Darüber hinaus verstärke sich dieser Effekt bei Radio und Fernsehen, als bekannte Quellen der Unterhaltung in Kombination mit der Eigenschaft in der vertrauten Umgebung des Zuschauers zu wirken.[358]

Ein weiterer Bezugspunkt für die Medienregulierung ergibt sich aus staatlichen Schutzpflichten. Nach der heute vorherrschenden Dogmatik dienen die Grundrechte nicht nur der Abwehr staatlicher Eingriffe, sondern haben zugleich eine programmatische Funktion (Art. 35

[356] BVerfG Entscheid 1 BvR 2270/05 vom 11. September 2007, BVerfGE 119, 181 (214 f.); bestätigt in BVerfG Entscheid 1 BvF 1/11 vom 25. März 2014, N 34.

[357] EGMR vom 23. September 1994 i.S. Jersild v. Dänemark, 15890/89, N 31; EGMR vom 10. Juli 2003 i.S. Murphy v. Irland, 44179/98, N 69; EGMR vom 17. September 2009 i.S. Manole u.a. v. Moldawien, 13936/02, N 97.

[358] EGMR vom 17. September 2009 i.S. Manole u.a. v. Moldawien, 13936/02, N 98; EGMR vom 22. April 2013, Animal Defenders International v. UK, 48876/08, N 119.

BV).[359] Diese verpflichte den Staat dazu, auf dem Wege der Gesetzgebung auch für den Schutz und die Verwirklichung der Grundrechte in der Gesellschaft zu sorgen.[360] Die Medienfreiheit und als deren Grundnorm die Meinungsfreiheit haben als Kommunikationsfreiheiten einen engen Demokratiebezug.[361] Die Medien generell und Radio und Fernsehen im Besonderen können ihre demokratiefunktionale Aufgabe nur wahrnehmen, wenn sie eine möglichst grosse Vielfalt von Meinungen und Gesichtspunkten öffentlich zugänglich machen, was wiederum bedinge, dass der Gesetzgeber entsprechende freiheitssichernde Strukturen schafft.[362] Der EGMR spricht in diesem Kontext auch von «positive obligations»: Der Staat habe dafür Sorge zu tragen, dass die Öffentlichkeit mittels Radio und Fernsehen Zugang zu unparteiischen und korrekten Informationen hat, die überdies die Vielfalt der politischen Meinungen innerhalb des Landes widerspiegeln. Sodann sollen Journalisten nicht an der Vermittlung ebendieser Informationen bzw. Meinungen gehindert werden.[363]

Der Programmauftrag könnte entsprechend als verfassungsunmittelbare Konkretisierung einer Schutzpflicht gesehen werden. Dabei darf jedoch nicht vergessen gehen, dass Schutzpflichten weder die primäre Ausprägung der Grundrechte bilden noch Kompetenzen begründen. Namentlich klären sie nicht, welche staatliche Einheit auf welche Weise die Schutz-Verantwortung wahrnimmt.[364] Nicht ohne Ironie

---

[359] Anstelle vieler: MÜLLER J.P. (2001), § 39 N 29 ff.; SCHEFER (2002), S. 1131 ff. Für die Rechtsprechung siehe BGE 126 II 300, 314, E. 5 m.H. rechtvergleichender Natur; BGE 129 I 12, 23, E. 8.4; BGE 135 I 113, 117, E. 2.1; BGE 136 I 167, 170, E. 2.2.

[360] BGE 136 I 167, 170, E. 2.2.

[361] Der EGMR hat in seinem Urteil 13914/88 vom 24. November 1993 i.S. Informationsverein Lentia u.a. v Österreich, N 31 festgehalten, dass die Meinungsäusserungsfreiheit des Art. 10 EMRK in einer demokratischen Gesellschaft eine fundamentale Rolle spiele, die letztlich durch den Staat garantiert werden müsse.

[362] DUMERMUTH (2011), S. 687 ff.; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 19. So auch für Deutschland BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 13.

[363] EGMR vom 17. September 2009 i.S. Manole u.a. v. Moldawien, 13936/02, N 107; EGMR vom 30. Juni 2009 i.S. VgT v. Schweiz, 32772/02, N 78 ff.

[364] Zu verschiedenen möglichen Modellen der Rundfunkregulierung BURKERT (2008), Art. 93 BV, N 3 (2. Auflage); SAXER/BRUNNER (2015), N 7.77; DUMERMUTH (2011), S. 693 f.; MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 42; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 32; GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 23. Nicht mit Art. 10

führt die Überbetonung von Schutzpflichten in diesem Bereich auch dazu, dass sich die Staatsmacht als potenziell grosse Bedrohung der Medienfreiheit zum Beschützer bedrohter Medien aufschwingen kann.

Die Schaffung einer Medienordnung berührt notwendigerweise grundrechtlich geschützte Handlungssphären verschiedenster betroffener Akteure (Medien, Öffentlichkeit). Bei der Auflösung solcher Grundrechtskonflikte kommt regelmässig dem Gesetzgeber die Aufgabe zu, auf dem Wege der Interessenabwägung einen sachgerechten Ausgleich zwischen den tangierten Freiheiten der verschiedenen Akteure zu finden.[365] Indem Art. 93 Abs. 4 BV ein Gebot der Rücksichtnahme auf die Stellung und die Aufgaben der anderen Medien, insbesondere der Presse, formuliert, werden dem Gesetzgeber auch explizite Anweisungen zum Umgang mit konfligierenden Grundrechtsinteressen in diesem Bereich gegeben.[366] Das Gebot der Rücksichtnahme soll einer übermässigen Expansion von den aus öffentlichen Mitteln finanzierten Radio- und Fernsehveranstaltern in beliebige Felder der Medientätigkeit entgegenwirken.[367] Angenommen wird vor allem, dass Radio und Fernsehen die Presse in ihrer Existenz gefährden könnten, indem sie wichtige Werbeeinnahmen aus dem Printbereich abschöpfen.[368] Aufgrund der Medienkonvergenz (z.B. Onlinepräsenzen der gebührenfinanzierten und freien Medien) hat sich die Wettbewerbssituation zwischen Rundfunk und Presse in den letzten Jahren verschärft.[369] Dennoch erlaubt das Gesetz der SRG neben der Veranstaltung von Rundfunkprogrammen weitere Aktivitäten, die jedoch aufgrund des Rücksichtnahmegebots des Art. 93 Abs.

EMRK vereinbar ist ein Monopolsystem: EGMR vom 24. November 1993 i.S. Informationsverein Lentia u.a. v. Österreich, 13914/88, N 39 ff.; ähnlich BGer vom 17. Oktober 1980, in: ZBl 83 (1982), S. 222, E. 2c.

365 SCHEFER (2006), S. 80.

366 SAXER URS (2011), S. 695; STUDER (2012), Rz 2; BUNDESRAT (2002a), S. 1693; NOBEL/WEBER (2007), S. 120 ff.

367 ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 40; BUNDESRAT (2002a), S. 1693.

368 GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 4; NOBEL/WEBER (2007), S. 109 f.; MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 67.

369 Vgl. SAXER URS (2011), S. 693 ff.; für einen Überblick auf Positionen in Lehre und Politik STUDER (2012), N 1 ff.

4 BV auf eine Annex- bzw. Komplementärfunktion zu beschränken sind.[370] Art. 93 Abs. 4 BV zeugt entsprechend von einem Systemdenken, das die Medien als Verbund und nicht als getrennte Gattungen begreift.[371] Das Ausgreifen der Grundversorgerin SRG in den freien Medienbereich muss begrenzt sein,[372] da die schweizerische Medienordnung ansonsten durch die normative Kraft des Faktischen grundlegend und ohne legitimierende Basis umstrukturiert würde.[373] Eine solche Änderung der Medienordnung würde entsprechend demokratisch legitimierte Rechtsanpassungen im Vorfeld erfordern.[374]

3.2.3. Konkretisierung des Programmauftrags der audiovisuellen Medien

Die Zumessung einer besonderen Bedeutung von Radio und Fernsehen für Demokratie und Gesellschaft führt zur Formulierung eines an diese Medien gerichteten Programmauftrags (Art. 93 Abs. 2 BV).[375] Gegenüber der weiter gefassten Bundeskompetenz in Art. 93 Abs. 1 BV («Radio und Fernsehen sowie andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen») enthält Art. 93 Abs. 2 BV also eine sektorspezifische Konkretisierung: Danach sollen Radio und Fernsehen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung beitragen. Die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone sind zu berücksichtigen. Ereignisse sind sachgerecht darzustellen und die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck zu

370 SAXER URS (2011), S. 702; hier ähnlich GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 25 f. Siehe dazu auch unten Kapitel 4.1.3.c).

371 ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 42.

372 ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 41; BUNDESRAT (2002a), S. 1607.

373 Vgl. SAXER URS (2011), S. 702; DUMERMUTH (2006), S. 254. Zum Begriff der normativen Kraft des Faktischen JELLINEK (1905), S. 330 f.; BOLDT (2004), S. 24.

374 Ähnlich SAXER URS (2011), S. 702; zurückhaltender ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 41.

375 BUNDESRAT (1997a), S. 273; NOBEL/WEBER (2007), S. 101; HETTICH (2009), S. 355; SAXER/BRUNNER (2015), N 7.76; DUMERMUTH (2011), S. 692.

bringen. Die so formulierten Aufträge sind Zielvorgaben, deren Inhalt und Rangfolge konkretisierungsbedürftig sind.[376]

Der in Art. 93 Abs. 2 BV verankerte Leistungsauftrag bezieht sich nicht auf einzelne Veranstalter, sondern auf den Rundfunk in seiner Gesamtheit.[377] Adressat der Bestimmung ist einerseits der Bundesgesetzgeber, der eine diese Vorgaben erfüllende Ordnung zu schaffen hat. Andererseits sind auch die mit der Umsetzung von Verfassung und Gesetz betrauten Behörden angesprochen.[378] Der Leistungsauftrag definiert nicht die durch Radio und Fernsehen inhaltlich zu erbringenden Leistungen, sondern fordert anzustrebende «Publikumszustände», zu deren Verwirklichung der Rundfunk beitragen soll.[379] Es geht somit um die Förderung gesellschaftlicher, staatlicher und kultureller Prozesse. Erst in einem zweiten Schritt (Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes, Sachgerechtigkeitsgebot) werden inhaltliche Bezüge vorgenommen.[380] Das Mediensystem, in welches dieser Leistungsauftrag eingebettet wird, wird dabei von Art. 93 Abs. 1 und 2 BV nicht selbst vorgegeben, aber durch Art. 17 und Art. 93 Abs. 3 und 4 BV sowie Art. 10 EMRK in den Gestaltungsoptionen vorgeformt.[381]

Die in der Verfassung genannten vier Zielvorgaben sind in ihrem Gewicht nach nicht als vollkommen gleichwertig anzusehen, da die Grundversorgung primär demokratisch-funktional begründet ist.[382] Der Verfassungsgeber strebt eine Grundversorgung der Bevölkerung mit Beiträgen an, die vorrangig der Entfaltung des kulturellen Lebens

[376] SAXER/BRUNNER (2015), N 7.76; BIAGGINI (2007), Art. 93, N 9 f.
[377] BUNDESRAT (1997a), S. 273; BIAGGINI (2007), Art. 93, N 9; SAXER/BRUNNER (2015), N 7.76; DUMERMUTH (2011), S. 693.
[378] SAXER/BRUNNER (2015), N 7.76; DUMERMUTH (2011), S. 695; BIAGGINI (2007), Art. 93, N 9; BURKERT (2008), Art. 93 BV, N 3 ff. (2. Auflage).
[379] DUMERMUTH (2011), S. 693; SAXER/BRUNNER (2015), N 7.77; SAXER ULRICH (1999), S. 369.
[380] SAXER/BRUNNER (2015), N 7.77; DUMERMUTH (2011), S. 693 f.
[381] Dazu ausführlich Kapitel 2.2.4; überzeugend hier BURKERT (2008), Art. 93 BV, N 5 (2. Auflage).
[382] SAXER/BRUNNER (2015), N 7.77.

und der politischen Information und Meinungsbildung dienen.[383] Von erheblicher praktischer Bedeutung zur Verwirklichung dieser Ziele sind das Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebot, die im dritten Satz des Absatz 2 verankert sind und die im Rahmen der Rechtsprechung der UBI und des Bundesgerichts präzisere Konturen erlangten.[384] Die Praxis verlangt hier die Berücksichtigung journalistischer Grundregeln, in besonderem Mass bei Sendungen, die einen Anspruch auf Informationsvermittlung erheben.[385] Das Vielfaltsgebot soll verhindern, dass Radio und Fernsehen der Meinungsbildung eine einseitige Tendenz geben. Es ist also nicht nur eine thematische, sondern auch eine politisch-weltanschauliche Vielfalt gefordert.[386] Diese Elemente des Rundfunkwesens spielen eine wichtige Rolle bei der Konstituierung des öffentlichen gesellschaftlichen Diskurses, in welchem Radio und Fernsehen nach bundesrätlicher Ansicht wiederum eine notwendige Voraussetzung für die Bildung der öffentlichen Meinung und für eine demokratische Entscheidungsfindung sind.[387] In Anerkennung der positiven Wirkungen von Anbieterwettbewerb kann die Behörde konzessionierte Veranstalter vom Vielfaltsgebot entbinden, wenn ein Versorgungsgebiet durch eine hinreichende Anzahl Programme abgedeckt wird (Art. 4 Abs. 4 RTVG); nicht konzessionierte Programme sind von vorneherein nicht an das Vielfaltsgebot gebunden. Dem Leistungsauftrag liegt die Überlegung zugrunde, dass das Rundfunksystem als Ganzes das Vielfaltsgebot zum Tragen bringen müsse.

Aus der Umschreibung des Grundversorgungauftrags ergeben sich aus dem Blickwinkel der schweizerischen Interessenlage gemäss WEBER mehrere Aspekte, die wiederum gesellschaftlichen bzw. politischen Zielen zugeordnet werden können: So führe eine umfangreiche

383 MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 47; SAXER/BRUNNER (2015), N 7.77; BIAGGINI (2007), Art. 93, N 10; ähnlich AUBERT (2003), Art. 93 BV, N 14.

384 BIAGGINI (2007), Art. 93, N 10.

385 BGE 121 II 359, 363 f., E. 3; zur abgeschwächten Bedeutung des Sachgerechtigkeitsgebots bei «erkennbar nicht ernst gemeinten» Beiträgen BGE 132 II 290; MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 52 ff.; BIAGGINI (2007), Art. 93, N 10.

386 MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 56 m.w.H.; BIAGGINI (2007), Art. 93, N 10.

387 BUNDESRAT (2004), S. 4590; ähnlich WEBER (2007), S. 43.

sprachregionale Versorgung zur regionalen Identitätsstiftung, gleichzeitig aber auch zur gesellschaftlichen Integration. Der durch das Sachgerechtigkeits- und Vielfaltsgebot konkretisierte Bereich der freien Meinungsbildung unterstütze die aktive und informierte Teilhabe des Einzelnen im pluralen und dynamischen, durch demokratische Elemente geprägten Gesellschaftssystem. Der Teilaspekt der Kultur, der neben Vermittlung kultureller Inhalte auch einen Aspekt der schweizerischen Kulturförderung abdeckt, unterstütze die Kulturvielfalt und Publikumsakzeptanz.[388]

Der Leistungsverpflichtung des Art. 93 Abs. 2 BV wird, wenn auch in sehr abstrakter Form, in Art. 24 RTVG genauer umschrieben und an die SRG übertragen, deren Konzession die in Art. 93 Abs. 2 BV genannten Leistungen noch etwas konkretisiert.[389] Die inhaltlichen Vorgaben der SRG-Konzession bleiben jedoch, auch im Hinblick auf die in Art. 93 Abs. 3 BV verankerte Autonomie von Radio und Fernsehen, vage: So werden die in der Verfassung genannten Grundsätze hauptsächlich erneut wiedergegeben.[390] Die Lehre unterscheidet vier Grundfunktionen der Grundversorgung: Die Integrationsfunktion strebt im Sinne einer gesellschaftlichen Harmonisierung eine Verstärkung des gesellschaftlichen Zusammenhalts an; die Forumsfunktion, welche den Meinungsaustausch zum Ziel hat, erfüllt eine traditionell demokratische Funktion, während die Vorbildfunktion eine qualitativ hochwertige Versorgung anstrebt. Die Komplementärfunktion bezweckt schliesslich ein Angebot von nicht marktorientierten Programmen.[391]

Gemäss Art. 24 RTVG versorgt die SRG die gesamte Bevölkerung (vgl. Abs. 1 Bst. a), nimmt einen Integrationsauftrag wahr (vgl. Abs. 1 Bst.

---

388 WEBER (2007), S. 43 ff.

389 WEBER (2008), Art. 24 RTVG, N 1 f.

390 Vgl. HETTICH (2009), S. 375 f.; Die Konkretisierung der verfassungsrechtlichen Zielsetzungen wird am ehesten in Art. 2 Abs. 4 SRG Konzession vorgenommen, wobei die Umschreibung weiterhin abstrakt bleibt und der SRG somit wesentlicher Handlungsspielraum zugestanden wird.

391 WEBER (2008), Art. 24 RTVG, N 5; WEBER (2007), S. 45; NOBEL (1998), S. 120; BULLINGER (1999), S. 82 ff.; vgl. zur Integrationsfunktion auch BEATER, N 40 ff.

b) und sorgt für ein Auslandangebot (vgl. Abs. 1 Bst. c). Art. 24 Abs. 1 Bst. a RTVG fordert, dass gleichwertige Rundfunkprogramme in den drei Amtssprachen bestehen müssen, welche die Ziele einer eigenständigen freien Meinungsbildung und einer kulturellen Entfaltung ermöglichen.[392] Von der Zielsetzung ähnlich, namentlich auf Prinzipien der Zugänglichkeit und Flächendeckung ausgerichtet, ist Art. 24 Abs. 3 RTVG zu sehen, welcher die SRG auf einen angemessenen Sendeanteil mit einer für hör- und sehbehinderte Menschen gerechten Aufbereitung verpflichtet.[393]

Art. 24 Abs. 1 Bst. b RTVG stellt inhaltliche Leitlinien für den Integrationsauftrag der SRG auf. So sollen der Zusammenhalt und der Austausch unter den Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppierungen gefördert werden, wobei die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone zu berücksichtigen sind. Im Ergebnis angestrebt ist eine Förderung des gegenseitigen Verständnisses sowie der interkulturellen Kommunikation, welche durch die Entwicklung einer Dialogkultur mittels Medienangeboten herbeigeführt werden soll.[394] Dieses Integrationsmandat ist umfassender Natur, indem neben den kantonalen Bedürfnissen auch Bedürfnisse von Minderheiten und Anliegen unterschiedlicher Generationen durch die SRG Berücksichtigung finden sollen.[395]

Die journalistische Umsetzung des öffentlichen Programmauftrags der SRG regelt Art. 24 Abs. 4 RTVG. Die Vorgaben – freie Meinungsbildung des Publikums (Bst. a), Kulturauftrag (Bst. b), Bildungsauftrag

[392] WEBER (2008), Art. 24 RTVG, N 14; BUNDESRAT (2002a), S. 1687 f.; Die rätoromanische Sprache ist keine Amtssprache der Schweiz (Art. 70 Abs. 1 BV), weshalb sie nicht unter Art. 24 Abs. 1 Bst. a RTVG fällt. Art 24 Abs. 2 RTVG fordert jedoch mindestens ein Radioprogramm in rätoromanischer Sprache und überlässt dem Bundesrat das Weitere.

[393] WEBER (2008), Art. 24 RTVG, N 19; Die Verpflichtung der SRG geht dabei über die für alle geltenden Rundfunkveranstalter mit nationalem oder sprachregionalem Angebot gemäss Art. 7 Abs. 3 RTVG hinaus.

[394] Vgl. Art. 24 Abs. 1 Bst. b RTVG; WEBER (2008), Art. 24 RTVG, N 16; BUNDESRAT (2002a), S. 1688.

[395] BUNDESRAT (2002a), S. 1688.

(Bst. c) und Unterhaltung (Bst. d) – entsprechen den vier Grundpfeilern des verfassungsrechtlichen Leistungsauftrags, und werden überdies im gleichen Wortlaut auch in der SRG Konzession erneut wiedergegeben.[396] Der Beitrag zur freien Meinungsbildung des Publikums zielt vornehmlich auf Sendungen mit Informationsgehalt ab, die dem Sachgerechtigkeitsgebot folgen müssen; darüber hinaus wird der SRG eine Pflicht zu einem aktiven Beitrag zur Meinungsbildung übertragen.[397] Der Kulturauftrag (Bst. b) verpflichtet die SRG zur Ausstrahlung von Inhalten und zur Berichterstattung über Kultur sowie zu einer eigenen Kulturproduktion wie auch zur Unterstützung von unabhängigem Kulturschaffen in der Schweiz.[398] Der Bildungsauftrag umfasst sowohl bildende Sendungen für Kinder als auch Weiterbildungssendungen für ein breites Publikum Erwachsener. Spezifisch hebt der Bundesrat in seiner Botschaft hervor, dass die SRG einen Beitrag zur Befähigung und Unterstützung des Publikums, mit den Medien kritisch und verantwortungsbewusst umzugehen, leisten soll.[399] Der schon in Art. 93 Abs. 2 BV verankerte Unterhaltungsaspekt war im Rahmen der parlamentarischen Debatte zur Revision des RTVG 2006 nicht unumstritten. Ein entsprechender Streichantrag blieb jedoch chancenlos. Argumentiert wurde, dass Unterhaltung nicht ein minderer Teil der Programmgestaltung sein müsse, sondern die Meinungsbildung sogar nachhaltiger anregen oder beeinflussen könne als Informationssendungen.[400] Auch besteht – trotz eher schwacher empirischer Evidenz – die Hoffnung, dass die Konsumenten «seichter» Unterhaltung dann zusätzlich auch eher hochstehende Sendungen

[396] Art. 2 Abs. 4 Konzession SRG. Dazu BUNDESRAT (2002a), S. 1687; WEBER (2008), Art. 24 RTVG, N 20.

[397] BUNDESRAT (2002a), S. 1688; WEBER (2008), Art. 24 RTVG, N 22.

[398] BUNDESRAT (2002a), S. 1688; WEBER (2008), Art. 24 RTVG, N 23; vgl. Art. 2 Abs. 6 Konzession SRG.

[399] BUNDESRAT (2002a), S. 1689; WEBER (2008), Art. 24 RTVG, N 24.

[400] Vgl. etwa Votum Vollmer AB 2004 N 80; DUMERMUTH (2006), S. 245 mit Hinweis auf «Infotainment» und die Entwicklung zu einer Konvergenz von Information und Unterhaltung; WEBER (2008), Art. 24 RTVG, N 25. In dieser Richtung geht auch das deutsche Bundesverfassungsgericht, das den Programmauftrag nicht auf eine Mindestversorgung beschränkt sieht: BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 – N 1-135, N 37.

konsumieren würden (siehe die zuvor besprochenen «Lead-in-Effekte», die ökonomisch kaum haltbar erscheinen).[401] Ungeachtet dessen war darüber hinaus der gesetzgeberische Wille vorhanden, der SRG weitreichende Kompetenzen zu belassen, um einer Gefahr der Marginalisierung innerhalb der schweizerischen Rundfunklandschaft, nicht zuletzt auch durch offensive Strategien ausländischer Veranstalter, zu begegnen.[402] Wie oben gezeigt wurde, legt die empirische Evidenz eine gewisse Neubeurteilung des Programmauftrags in Bezug auf die Unterhaltung und die Positionierung der SRG gegenüber ausländischen Veranstaltern nahe.[403]

3.2.4. Kein Programmauftrag bei anderen Formen der elektronischen Massenkommunikation

Der in Art. 93 Abs. 2 BV formulierte Leistungsauftrag erfasst vom Wortlaut her nur «Radio und Fernsehen» (im herkömmlichen, umgangssprachlichen Verständnis). Er erstreckt sich also nicht auf die in Absatz 1 auch genannten «anderen Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen».[404] Aufgrund der offenen und weitreichenden Formulierung des Art. 93 Abs. 1 BV argumentieren Teile der Lehre dennoch, dass die Kompetenznorm auch den in Absatz 2 formulierten Leistungsauftrag erfasse. Dieser Logik folgend hätte der Verfassungsgeber den Leistungsauftrag im Bereich des «Radio und Fernsehen» verbindlich vorgegeben, dem Gesetzgeber aber für den Bereich der «anderen Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen» freie Hand gelassen.[405] Als Konsequenz wäre der Gesetzgeber befugt, den Leistungsauftrag, wie er heute vorliegt, auch

401 BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 25. Dazu Kapitel 3.1.2.
402 Ausführlich BUNDESRAT (2002a), S. 1602 ff.
403 Oben Kapitel 3.1.4.
404 GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 12; BARRELET/WERLY (2001), N 215; NOBEL/WEBER (2007), S. 102; ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 29; BGer 2A.15/2001 vom 30. April 2001, E. 3a.
405 So GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 12, und wohl auch BIAGGINI (2007), Art. 93, N 11, der davon ausgeht, dass der Gesetzgeber gestützt auf Abs. 1 u.U. gar

den Online-Medien aufzuerlegen (und zwar theoretisch wohl auch den hierzulande abrufbaren ausländischen Medien). Aufgrund der Medienkonvergenz könnte der Leistungsauftrag zudem auf viele Angebote der freien Presse ausgedehnt werden. Offenkundig wird die Absurdität dieses Auslegungsergebnisses, wenn man die heutigen Must-Carry-Regeln (inkl. des Rechts der Verbreitung auf bevorzugten Programmplätzen nach Art. 62 RTVG) auf das Internet zu übertragen versucht (so schon im Ansatz Art. 63 RTVG): Dies angenommen, wäre der Gesetzgeber befugt, die Webseite der SRG schweizweit als allgemeine Internet-Startseite vorzuschreiben.[406] Wer dem Bund solch weitreichende Kompetenzen auf dem Weg einer expansiven Auslegung der Verfassung zugestehen möchte, verkehrt nach der hier vertretenen Auffassung die hinter dem Leistungsauftrag stehenden Werte und Ziele ins Gegenteil. Vielmehr erscheinen staatlich verordnete Vollversorgungsaufträge im Internet als einer freiheitlichen Medienordnung wesensfremd.

Methodischer Ausgangspunkt jeder Verfassungs- und Gesetzesinterpretation muss der Wortlaut sein.[407] In diesem Sinne legt die grammatikalische Differenzierung zwischen den in Abs. 1 und den in Abs. 2 genannten Medien ein enges Verständnis des Programmauftrags nahe. Gestützt wird dies durch die Materialien des historischen Gesetzgebungsprozesses, da sowohl in der Botschaft des Bundesrates als auch in den parlamentarischen Beratungen durchwegs und explizit die

verpflichtet ist, die Gehalte des Abs. 2 auf «andere Formen» auszudehnen; MÜLLER/GROB (1987), Art. 55bis aBV, N 34, argumentieren einschränkend, dass einzelne Elemente sinngemäss auch für andere Formen verbindlich sein müssen, sofern sich von der Sache her keine Differenzierungen aufdrängen (mit Hinweis auf das Beispiel des Teletextes); weiter AUBERT (2003), Art. 93 BV, N 7 («Actuellement, l'expression s'applique au Télétexte, peut-être à l'Internet.»); Für die Möglichkeit der Ausdehnung des Leistungsauftrags, «soweit sich von der Sache her keine Differenzierungen aufdrängen», auch DUMERMUTH (1996), S. 19 f.; siehe auch DUMERMUTH (2011), S. 697 f. und noch expansiver ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 29.

406 Entsprechend können auch Onlineaktivitäten privater Medienunternehmen nicht auf den Programmauftrag des Art. 93 Abs. 2 BV verpflichtet werden; SAXER URS (2011), S. 698.

407 Anstatt vieler HÄFELIN/HALLER/KELLER (2012), N 90 ff.

Meinung vertreten wurde, dass die Absätze 2 bis 4 lediglich für den engeren Bereich von Radio und Fernsehen massgeblich sein sollen.[408] Die differenzierte Wortwahl des Art. 55bis aBV wurde auch – trotz eingetretenen technologischen Wandels – in Art. 93 der neuen BV bestätigt.[409] Ausgehend von den realen Verhältnissen anerkennt mittlerweile auch der EGMR, dass die Internetmedien – im Gegensatz zu den klassischen elektronischen Massenmedien Radio und Fernsehen – dem Konsumenten (und damit auch gesellschaftlichen Minderheiten) weitreichende Gestaltungs- und Informationsmöglichkeiten in die Hand geben, weshalb Differenzierungen zwischen diesen Medien und dem Fernsehen möglich seien.[410] Konsequenterweise muss dies aber überall dort Differenzierungen zur Folge haben, wo unterschiedliche Verhältnisse vorliegen. Nach der hier vertretenen Auffassung hat der Verfassungsgeber durch den spezifisch an Radio und Fernsehen gerichteten Leistungsauftrag eine Differenzierung zu anderen Formen elektronischer Massenmedien schaffen wollen. Als Konsequenz sind die durch Art. 93 Abs. 1 BV vermittelten Befugnisse primär durch eine Abgrenzung von Art. 93 Abs. 2 BV zu bestimmen. Das Verfolgen der in Abs. 2 niedergelegten Eingriffsmotive ist dem Gesetzgeber im Bereich anderer Formen elektronischer Massenkommunikation daher – zumindest in der heutigen, umfassenden Form – nicht möglich.[411] Freilich können die verbindlichen Vorschriften des Programmauftrags präzisiert und allenfalls ergänzt werden, jedoch nur im Hinblick auf die inhaltliche Umschreibung, nicht im Hinblick auf den Kreis der daraus (indirekt) Verpflichteten.

---

[408] BUNDESRAT (1981), S. 941 und 944 ff.; Amtl. Bull. S 1983 43, 49, 51 (Voten Hefti [Berichterstatter], BR Schlumpf); Amtl. Bull. N 1983 1337 f. (Voten Koller [Berichterstatter], Coutau).

[409] BUNDESRAT (1997a), S. 273.

[410] So EGMR vom 22. April 2013, Animal Defenders International v. UK, 48876/08, N 119: «the choices inherent in the use of the internet and social media mean that the information emerging therefrom does not have the same synchronicity or impact as broadcasted information.»

[411] Entsprechend der vorliegenden Begründung HETTICH (2009), S. 358 f.; weiter SAXER URS (2011), S. 698 f.; BARRELET (1998), S. 53; VONLANTHEN (1987), S. 293 f.; wohl auch BURKERT (2008), Art. 93 BV, N 3 (2. Auflage).

Bezogen auf die SRG heisst dies, dass Online-Aktivitäten für sich selbst nicht zur unmittelbaren Grundversorgung gemäss Art. 93 Abs. 2 BV zählen können.[412] Nach Ansicht des Bundesrates ist ein Online-Angebot zwar zur Erfüllung des Leistungsauftrages notwendig («will die SRG wettbewerbsfähig bleiben, muss auch ihr die Möglichkeit eröffnet werden, mit ihrer Konkurrenz gleichzuziehen und entsprechende Angebote vorsehen»).[413] Nach dem Gesagten muss jedoch davon ausgegangen werden, dass das Online-Angebot der SRG heute nur als Ergänzung des linearen Angebots seine Berechtigung hat.[414] Die Verankerung eines medialen Leistungsauftrags für das Internet bedarf dagegen einer vertieften gesellschaftlichen Diskussion, die idealerweise in eine Änderung von Art. 93 Abs. 2 BV münden würde, deren Ergebnisse mindestens aber vom formellen Gesetzgeber umzusetzen sind. Dabei ist der Blick auf das Mediensystem als Ganzes zu richten und eine Ordnung zu schaffen, die den Medien die Erfüllung der ihnen zugedachten Funktionen ermöglicht.

Wichtigste Richtschnur bei der Formulierung eines zukunftstauglichen Programmauftrags bilden die Meinungs-, Informations- und Medienfreiheit in ihrer ursprünglichen und primären Ausprägung als Abwehrrechte gegen staatliche Beeinflussung – nicht, wie so oft, verstanden als staatliche Schutzaufträge. Bei der gegebenen tatsächlichen Ausgangslage und vor dem Hintergrund des Verfassungsziels einer möglichst freiheitlichen Medienordnung kann ein zukünftiger Programmauftrag im Bereich der «anderen Formen» nur enger, keinesfalls gleich umfassend wie heute gefasst sein. Gerade im Bereich des Internets stellt sich insbesondere die Frage, ob ein Programmauftrag zwingend von einer einzigen fest etablierten Institution erfüllt werden muss und ob vom Markt nicht erbrachte Leistungen nicht anders erstellt werden könnten, z.B. gemäss dem hier vertretenen Vorschlag oder auch auf dem Wege der Ausschreibung (Modell Neuseeland).[415]

---

412 SAXER URS (2011), S. 698.
413 BUNDESRAT (2002a), S. 1690.
414 HETTICH (2009), S. 376.
415 BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 33. Siehe dazu unten Kapitel 4.2.2.

3.3. Zwischenfazit zu den Inhalten medialer Leistungsaufträge im digitalen Zeitalter

Aufgrund der technologischen Entwicklungen der letzten Jahrzehnte kann eine staatliche Intervention im audiovisuellen Bereich heute kaum noch durch technische Argumente (Frequenzknappheit oder Fixkostendegression in der Produktion und Verbreitung) begründet werden. Daher muss eine Rechtfertigung zum heutigen Zeitpunkt auf anderen Formen von potenziellem Marktversagen beruhen. Eine mögliche Argumentation wäre, dass Medieninhalte zur politischen Meinungsbildung und politischen Partizipation beitragen und damit eine positive Externalität im demokratischen Prozess erzeugen. Dieses Argument baut auf der notwendigen Informationsversorgung der Bürger und der Überwachungsfunktion der Medien («Watchdog») in einer Demokratie auf.

Internationale empirische Evidenz zeigt, dass Medien durchaus einen positiven Einfluss auf die Informationsausstattung der Bürger haben und damit helfen, dass sich politische Entscheidungen stärker an den Bedürfnissen der Bürger ausrichten. Ökonomisch kann diese Evidenz als Grundlage dienen, eine staatliche Medienförderung zu rechtfertigen. Schon von Verfassungs wegen wird bei Informationen über politische Prozesse ein mögliches Marktversagen durch die Verankerung eines Programmauftrags quasi unterstellt. Der Verfassung lassen sich aber keine Hinweise zur Ausgestaltung und zum Ausmass von Interventionen entnehmen. Sollten empirische Studien bestätigen, dass auch in der Schweiz von positiven Externalitäten der Berichterstattung ausgegangen werden kann, so kann auf dieser Basis eine Intervention gerechtfertigt und über die Höhe einer gewünschten Förderung beraten werden.

Um eine funktionierende Medienversorgung sicherzustellen, müssen wettbewerbliche Strukturen erhalten respektive gefördert werden. Aus einer Vielzahl von Studien geht hervor, dass Märkte mit monopolistischen Strukturen oder nur sehr schwachem Wettbewerb anfälliger für eine verzerrte Berichterstattung sind. Dies ist typischerweise auch

dann der Fall, wenn in wettbewerblichen Märkten individuelle Anbieter Anreize haben, einzelne Bevölkerungssegmente mit verzerrter Berichterstattung zu versorgen. Solange den Bürgern der Zugang zu unterschiedlichen Medienkanälen offen steht, kann sich trotz individuell verzerrter Berichterstattung eine ausgewogene Meinungsbildung entwickeln. Medienproduzenten haben in wettbewerblichen Märkten Anreize, eine Reputation für glaubwürdige Berichterstattung aufzubauen und zu bewahren. Dies setzt verzerrter Berichterstattung gewisse Grenzen. Es ist zu erwähnen, dass die Befürwortung von wettbewerblichen Strukturen vor allem auf dem Vergleich mit stark konzentrierten Märkten ohne intensiven Wettbewerb beruht. Die Konsequenzen von verzerrter Berichterstattung sind in konzentrierten Märkten bedeutend ausgeprägter und die Risiken einer politischen Vereinnahmung der Medien liegen deutlich höher. Davon geht im Übrigen auch der Verfassungsgeber aus, wenn er Radio und Fernsehen zur sachgerechten Darstellung der Ereignisse anhält. Weiter zeigen internationale Studien, dass eine hohe staatliche Konzentration bei der Eigentümerschaft von Medienanbietern mit systematisch schwächeren Leistungen bei der Staatsführung korreliert. Insgesamt lässt sich schliessen, dass wettbewerbliche und private Medienmärkte besser in der Lage sind, die in einer Demokratie notwendigen Informationsleistungen zu erbringen als stark konzentrierte und von staatlichen Akteuren dominierte Medienmärkte.

Die grossen technischen Fortschritte der letzten Jahre haben eine Konvergenz der Informationskanäle (Radio, TV, Print) eingeleitet, welche die klassische Unterscheidung zwischen Print- und audiovisuellen Medien mehr und mehr auflöst. Die Internetangebote von traditionellen Anbietern im Printbereich wurden in jüngster Vergangenheit kontinuierlich ausgebaut. Sie enthalten heute zumeist auch Bildstrecken, Audio- und Videoinhalte sowie Kommentarspalten und Diskussionsforen. Währenddessen hat die SRG ihrerseits das Onlineangebot mit Texten und anderen komplementären Inhalten ergänzt. Durch diese Entwicklungen werden die Produkte der privaten Medienanbieter und jene der SRG immer stärker Substitute. Neben der direkten Konkurrenz bei der inhaltlichen Berichterstattung ergibt sich

durch die Medienkonvergenz auch eine Verstärkung der Konkurrenz auf den Werbemärkten. Weil die SRG durch die staatlichen Subventionszahlungen nicht zu Marktkonditionen kostendeckend produzieren muss, ergibt sich eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung. Diese Wettbewerbsverzerrung kann weitreichende Konsequenzen auf die Anzahl der Anbieter und die Qualität der angebotenen Leistungen haben. Ein weiteres Ausdehnen der SRG in diesem Markt kann ein Ausdrängen bestehender privater Angebote bewirken und dadurch das Angebot an Informationsleistung (in Menge und Qualität) im Gesamtmarkt verkleinern.

Aus diesen Gründen setzt eine staatliche Intervention in den Medienmärkten eine ganzheitliche Sichtweise, die sowohl die audiovisuellen als auch die traditionellen Printmedien mit einbezieht, voraus. Die bestehende Regulierung im audiovisuellen Bereich ist mit Blick auf die Auswirkungen auf andere Medienformen grundsätzlich zu überdenken und mit bestehenden Förderformen, z.B. der Presseförderung, abzugleichen. Eine konsequente Ausrichtung der Medienförderung auf die Erstellung von Information mit potenzieller positiver Externalität – weitgehend die einzig verbliebene Rechtfertigung einer staatlichen Intervention – muss in eine kohärente Medienpolitik münden, welche alle Medienformen, unabhängig des Formats, einbezieht. Bestenfalls würde eine solche integrale Medienförderungspolitik mittels einer Revision von Art. 92 Abs. 2 BV, der ja einen Programmauftrag nur für Radio und Fernsehen vorsieht und nach wie vor dem Bild eines quasi Monopolsenders verfangen ist, legitimiert.

Bei der Medienförderung ist idealerweise eine Kongruenz zwischen Medienmarkt und politischer Geografie herzustellen. Aufgrund der föderalen politischen Strukturen verlangt schon die Verfassung die Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes und der Bedürfnisse der Kantone. Internationale und teilweise auch schweizerische Evidenz zeigt, dass in Gebieten mit tiefer Kongruenz, d.h. weniger lokalrelevanter Information in der Berichterstattung, die politische Bildung tiefer und der Einfluss der Bürger auf politische Entscheidungsträger schwächer ist. Die Problematik bei der Kongruenz von medialen

Märkten und politischen Gebietskörperschaften ist besonders im föderalistischen Kontext der Schweiz entscheidend. Viele gewichtige politische Entscheidungen werden auf der kantonalen oder gar lokalen Ebene getroffen. Die Versorgung mit relevanter Information, auch auf dieser dezentralen Ebene, ist essenziell. Eine konsistente Medienpolitik muss dieser Problematik in angemessener Form Rechnung tragen. Es ist anzumerken, dass das bisherige Mandat der SRG gerade die regionale Berichterstattung bewusst beschränkt. Die Ausrichtung von regionalen Fördermitteln widerspiegelt schon heute die Bedeutung der lokal relevanten Berichterstattung im schweizerischen Kontext. Hierbei ist nicht nur an die sprachregionale Ausdifferenzierung innerhalb der SRG zu denken, sondern auch an die Förderung von Medienanbietern auf der Regionalebene mittels Konzessionsvergabe und Gebührensplitting. Hingegen scheint die Zuteilung der Fördermittel a priori nicht entsprechend der politischen und gesellschaftlichen Bedeutung der lokalen Berichterstattung ausgewogen. Die Allokation der Ressourcen ist hinsichtlich der Bedeutung der Kongruenz von Medienabdeckung und politischer Geografie grundsätzlich zu überdenken.

Die Schweiz ist mit ihren drei grossen Sprachregionen eng in die Medienmärkte Deutschlands, Österreichs, Frankreichs und Italiens integriert. Ausländische Programmanbieter im TV Bereich halten mit 60% und mehr grosse Marktanteile in allen Sprachregionen. Für die Konsumenten birgt diese Integration grosse Vorteile und wenige potenzielle Nachteile. Die grosse Auswahl an Unterhaltungs-, Sport-, Kulturprogrammen und die breite Palette von internationalen Informationssendungen gehören klar zu den Vorteilen. Allerdings ist der Anteil von Schweiz-spezifischen Informationen – mit potenziell positiver Externalität – in ausländischen Programmen unbedeutend. Dies könnte bei entsprechender empirischer Evidenz allenfalls Anlass für eine Förderung auch von medialen Kultur-, Unterhaltungs- und Sportangeboten mit Schweizbezug geben, da hiesige Anbieter in einem starken Wettbewerb mit ausländischen Programmanbietern bei Inhalten ohne Schweizbezug stehen. Es ist jedoch zu betonen, dass es an sich eine grosse Nachfrage nach Schweiz-spezifischen Inhalten gibt. Dies zeigen

schon die vielen erfolgreichen Formate, die durch die SRG produziert werden und die regelmässig hohe Marktanteile generieren. Damit stehen private Schweizer Programmveranstalter einerseits bezüglich Inhalten ohne Schweizbezug im Wettbewerb mit ausländischen Anbietern und der staatlich subventionierten SRG; andererseits stehen sie bei Inhalten mit Schweizbezug im Wettbewerb wiederum mit der SRG. Da aber der Programmauftrag schon heute primär demokratisch-funktional zu begründen ist, kann die Förderung der Unterhaltung wohl nicht im Vordergrund stehen. Insgesamt kann ein Programmauftrag im Informationszeitalter kaum noch auf eine Vollversorgung abzielen, sondern muss notwendigerweise begrenzt sein.

Aufgrund der hier gemachten Ausführungen zur technischen Entwicklung und der fortschreitenden Medienkonvergenz muss sich eine zukunftsorientierte Medienpolitik in erster Linie an den Inhalten, respektive der Informationsgrundlage von medialen Programmen, orientieren und sich von der Förderung in Abhängigkeit der Mediengattung lösen. Natürlich können spezifische Eigenschaften der unterschiedlichen Mediengattungen auch in Zukunft noch berücksichtigt werden; sie sollten aber in einem Gesamtkontext gesehen und in eine konsistente Medienpolitik überführt werden, welche auch die Filmförderung mit einbeziehen könnte. Bei dieser Ausgangslage ist es unabdingbar, dass sich der demokratisch legitimierte Gesetzgeber in grundsätzlicher Weise mit einer Neuausrichtung der Medienpolitik befasst.

4. Institutionelle Ausgestaltung und Finanzierung der Grundversorgung

Die institutionelle Ausgestaltung der SRG als Hauptträgerin des Programmauftrags und ihre öffentliche Finanzierung setzen wesentliche Steuerungsimpulse hinsichtlich der Art und Weise, wie der Programmauftrag erfüllt wird. Aus Sicht der Public Governance lässt sich sagen, dass die Gesetzgebung heute grössere Kontrolllücken im Sinne von fehlenden «Checks and Balances» zulässt und damit erhebliche Fehlanreize vor allem bei der SRG setzt. Auch eine starke Betonung der Programmautonomie kann die schwach ausgestaltete demokratische Kontrolle des Programmauftrags sachlich nicht rechtfertigen (Kapitel 4.1). Die Stärkung der Governance-Mechanismen der Medien mit Leistungsauftrag ist dabei mit den verschiedenen Möglichkeiten der Medienförderung aus ökonomischer und rechtlicher Sicht abzustimmen (Kapitel 4.2). Mit anderen Worten ist die Neugestaltung des Programmauftrags im Informationszeitalter vor allem eine Frage nach der Wünschbarkeit und Ausgestaltung der Medienförderung als solcher (nachfolgend Kapitel 5).

4.1. Governance öffentlicher und subventionierter Unternehmen

4.1.1. Modalitäten staatlicher Aufgabenerfüllung: Effektivität und Effizienz

Staatliche Aufgaben (Aufgaben im öffentlichen Interesse) und staatlich unterstützte Aufgaben (Aufgaben, an denen die Öffentlichkeit ein Interesse hat) sind im politisch-demokratischen Prozess vom Verfassungs- und Gesetzgeber zu formulieren.[416] Dabei zu berücksichtigen ist das Subsidiaritätsprinzip als Aufgabenzuteilungsregel: Übergeord-

[416] Vgl. etwa JAAG (2015), S. 631; BIAGGINI (2007), Art. 5 BV, N 6 ff.

nete Einheiten sollen nur dann Aufgaben wahrnehmen, wenn untergeordnete Einheiten dazu nicht in der Lage sind.[417] Dieser Grundsatz ist explizit für das Verhältnis von Bund und Kantonen in Art. 5a BV verankert.[418] Nach schweizerischer Verfassungstradition gilt es jedoch auch im Verhältnis von Staat und Gesellschaft.[419] Das Subsidiaritätsprinzip kann jedenfalls ohne weiteres im Bereich des Rundfunks Anwendung finden: Entsprechend könnte das «Leistungsspektrum auf den Bereich reduzier[t werd]en, der nicht adäquat durch marktwirtschaftlich-gewinnorientierte Unternehmen abgedeckt wird, bzw. abgedeckt würde, falls sich die öffentlich-rechtlichen Sendeanstalten aus dem jeweiligen Bereich zurückziehen sollten».[420] Etwas konkretere Grundsätze vor allem für die Erfüllung von staatlichen Aufgaben enthält Art. 43a Abs. 5 BV.[421] Danach sollen staatliche Aufgaben bedarfsgerecht und wirtschaftlich erfüllt werden. Damit sind einerseits Bedürfnisse und Leistung in Einklang zu bringen (Bedarfsgerechtigkeit), andererseits sollen die angestrebten Wirkungen auch tatsächlich und zu möglichst geringen volkswirtschaftlichen Kosten erzielt werden (Wirtschaftlichkeit).[422]

Aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips (allgemeiner Verfassungsgrundsatz, Art. 5 Abs. 2 BV[423]) muss jedes staatliche Handeln den drei Teilfanforderungen genügen, die schon im Kontext von

---

417 HETTICH (2014), N 158; JAAG (2015), S. 631; BIAGGINI (2007), Art. 5a BV, N 5 ff.

418 BGE 138 I 378, 392 ff., E. 8; SCHWEIZER/MÜLLER (2014), Art. 5a BV, N 7; HETTICH (2014), N 158; BIAGGINI (2007), Art. 5a BV, N 8; BIAGGINI (2015b), Art. 5a BV, N 16 ff.; GLASER/KAUFMANN (2015), § 2 N 82.

419 JAAG (2015), S. 632, sieht die Einschränkung auf das Verhältnis von Bund und Kantonen als keineswegs zwingend an, zumal das föderalistische Subsidiaritätsprinzip in Art. 43a BV separat ausdrücklich verankert sei; siehe weiter RICHLI (2007), N 678. Befürwortend als wirtschaftspolitisches Leitbild BGE 138 I 378, 394 ff., E. 8.4. Der Bundesgesetzgeber kann das Prinzip freilich aufgrund von Art. 190 BV einfach aushebeln (fehlende Verfassungsgerichtsbarkeit: JAAG (2015), S. 632; SEILER (2010), S. 381 ff.).

420 So für Deutschland BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 23.

421 SCHWEIZER/MÜLLER (2014); Art. 43a BV, N 5 f.

422 BUNDESRAT (2002b), S. 2459; SCHWEIZER/MÜLLER (2014), Art. 43a BV, N 22 f.

423 Vgl. BIAGGINI (2007), Art. 5 BV, N 19 ff.

Grundrechtseinschränkungen entwickelt wurden.[424] Entsprechend muss staatliches Handeln geeignet sein, den angestrebten Zweck zu erfüllen. Es muss erforderlich sein, also in sachlicher, örtlicher, zeitlicher, persönlicher etc. Hinsicht nicht weiter gehen als notwendig, um das verfolgte öffentliche Interesse zu verwirklichen. Schliesslich muss es angemessen sein: Der verfolgte Zweck und die getroffenen Massnahmen dürfen nicht in einem Missverhältnis zueinander stehen.[425]

Vor dem Hintergrund dieser Anforderungen ist die Verpflichtung zur Überprüfung der Wirksamkeit von Massnahmen des Bundes zu sehen (Art. 170 BV).[426] Im Gesamtbild schliessen deshalb Teile der Lehre auf ein Verfassungsprinzip der Effektivität staatlichen Handelns.[427] Der in Art. 170 BV verwendete Terminus «Überprüfung der Wirksamkeit» ist dabei umfassend zu verstehen. Der Inhalt der Wirksamkeitsüberprüfung bezieht sich nicht nur auf die Wirksamkeit i.e.S., sondern auch auf die Effizienz.[428] Im Ergebnis ermöglichen diese Verfassungsgrundsätze die Anknüpfung volkswirtschaftlicher Gesichtspunkte bei der Ausgestaltung des Rechts.

4.1.2. Schwächere «Accountability» aufgrund der Sonderstellung der SRG

Die SRG ist als privatrechtlicher Verein im Sinne von Art. 60 ff. ZGB[429] mit Sitz in Bern organisiert. Dennoch ist die SRG kein privatrechtliches Unternehmen im üblichen Sinn. Schon die Statuten der SRG sehen

[424] BIAGGINI (2007), Art. 5 BV, N 21; Zur Verhältnismässigkeit bei Grundrechtseinschränkungen anstatt vieler: HÄFELIN/HALLER/KELLER (2012), N 320 ff.
[425] BIAGGINI (2007), Art. 5 BV, N 21; HÄFELIN/HALLER/KELLER (2012), N 320 ff.
[426] LIENHARD/MARTI LOCHER (2015), Art. 170 BV, N 21.
[427] MASTRONARDI (2008), Art. 170 BV, N 18 (2. Auflage); LIENHARD (2014), S. 355 f.; LIENHARD/MARTI LOCHER (2015), Art. 170 BV, N 21; FLÜCKIGER (2007), S. 88 f.; eher kritisch BIAGGINI (2007), Art. 170, N 3; Siehe auch BUSSMANN (2014), Art. 170 BV, N 5 und 30.
[428] LIENHARD/MARTI LOCHER (2015), Art. 170 BV, N 18; AUBERT/MAHON (2003), Art. 170 BV, N 4.
[429] Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (ZGB, SR 210).

vor, dass der Bundesrat zwei Personen in den Verwaltungsrat entsenden kann.[430] Damit wird ein Teil der Vorgaben umgesetzt, die Art. 31 ff. RTVG an die Organisation der SRG stellen: Diese Vorgaben zielen einerseits auf die Sicherung der wirtschaftlichen Leistungserbringung und Unabhängigkeit der SRG (Unabhängigkeit von staatlichen Einflüssen und wirtschaftlichen Abhängigkeiten); anderseits verankern die Bestimmungen aber auch das Recht des Bundesrates, bis zu einem Viertel der Mitglieder des Verwaltungsrates der SRG zu ernennen. Sodann finanziert sich die SRG «zur Hauptsache» durch Empfangsgebühren, die in Form von Subventionen an sie fliessen. Die SRG wird vom Bund, auch hinsichtlich der Verwendung ihrer finanziellen Mittel, beaufsichtigt. Als Konzessionärin erscheint sie ähnlich anderen Trägern von staatlichen Aufgaben.[431]

Die SRG wird nicht wie gewöhnliche staatliche oder staatlich subventionierte Unternehmen beaufsichtigt, da eine solche Aufsicht potenziell im Konflikt mit der Medienfreiheit (Art. 17 BV) und der Programmautonomie (Art. 93 Abs. 3 BV) steht. Die Programmautonomie wurde in engem Zusammenhang mit dem Programmauftrag (Art. 93 Abs. 2 BV) konzipiert und sollte die Staatsunabhängigkeit im Kontext des damaligen, faktischen SRG-Monopols sichern.[432] Der Grundsatz der Staatsfreiheit untersagt den Behörden, selber Radio- oder Fernsehprogramme zu betreiben.[433] Die Formulierung (und Durchsetzung) eines Programmauftrags geht dagegen weniger weit und ist unproblematisch, solange die beauftragten Programmveranstalter so-

[430] Art. 9 Abs. 1 Bst. c Statuten SRG.

[431] Gemäss Art. 25 Abs. 1 RTVG hat die SRG von Gesetzes wegen Anspruch auf eine Konzession. Das Bundesgericht geht in BGE 139 I 306, 311, E. 3.2.2, gar soweit, im Programmauftrag eine staatliche Aufgabe zu sehen. Dies erscheint insofern widersprüchlich, als dass der Staat diese «staatliche Aufgabe» nicht selbst wahrnehmen könnte.

[432] ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 30.

[433] Das Bundesgericht hatte dieses Gebot schon aus der allgemeinen Meinungs- und Informationsfreiheit abgeleitet; BGer vom 17.10.1980, E. 2e, in: ZBl 1982, S. 222; Dazu HANGARTNER (2005), S. 1186. Der zunehmende Gebrauch von audiovisuellen Medien durch die Bundeskanzlei z.B. in Form eines Youtube-Kanals der Regierung und Abstimmungsvideos erscheint unter diesem Aspekt als problematisch.

wohl inhaltlich wie organisatorisch-strukturell ausreichende Autonomie geniessen (Gebot der Staatsferne).[434] Dazu lassen sich aus der Praxis des EGMR Eckpfeiler ableiten: Redaktionelle Unabhängigkeit und institutionelle Autonomie heissen im Falle eines staatlich beherrschten Veranstalters, dass der Staat aufgrund gezielter struktureller und organisatorischer Massnahmen keinen Einfluss auf die Programmgestaltung nehmen kann.[435] Zentraler Bestandteil von Art. 93 Abs. 3 BV ist somit die Freiheit bei der Gestaltung von Programmen. Jeder Veranstalter geniesst also im redaktionellen und kommerziellen Teil seiner Tätigkeit Autonomie; er ist insbesondere keinen behördlichen Weisungen – bspw. zur Verbreitung bestimmter Inhalte – unterworfen.[436] Das Gebot der Staatsferne bedeutet aber nicht, dass den Staat keine Verantwortung bei der Kontrolle der Erfüllung des Programmauftrags trifft.[437]

Die Programmautonomie untersagt nicht nur Weisungen (im engeren Sinn), sondern setzt auch der staatlichen Aufsicht Grenzen. Neben hoheitlichen Massnahmen im Vorfeld einer Ausstrahlung sollen auch nachträgliche Zweckmässigkeitskontrollen bzw. eine reine Fachaufsicht unzulässig sein; beschränkt seien auch allgemeine Aufsichtsmassnahmen etwa im Finanzbereich.[438] Zwischen der Programmautonomie und dem Interesse der Öffentlichkeit an einer ordnungsgemässen Erfüllung des Programmauftrags besteht daher ein Spannungsverhältnis.

---

[434] ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 33.

[435] EGMR vom 7. Dezember 2006 i.S. ORF v. Österreich, 35841/02, N 46 ff; EGMR vom 23. September 2003 i.S. Radio France v. Frankreich, 53984/00, N 24 ff. Dazu ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 33; MÜLLER/SCHEFER/ZELLER (2008), S. 492.

[436] ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 35 f.; vgl. etwa BGer 2A.313/1999 vom 13. Januar 2000, E. 1 und BGE 127 II 79, 84, E. 4 aa; weiter BUNDESRAT (2013), S. 5019. Siehe aber Art. 8 RTVG zu Bekanntmachungspflichten.

[437] So jüngst für Deutschland BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 - N 1-135, N 43 ff.

[438] ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 37; SAXER/BRUNNER (2015), N 7.235; BARRELET/WERLY (2001), N 860 ff.; BVGer A-6603/2010 vom 21. April 2011, E. 4.

4.1.3. Governance öffentlicher Unternehmen

Ihre Governance rückt die SRG in die Nähe öffentlicher und gemischtwirtschaftlicher Unternehmen bzw. anderer subventionierter staatlicher Aufgabenträger. Anders als öffentliche Unternehmen wird die SRG allerdings nicht vom Staat beherrscht; es wäre daher auch falsch, die SRG als öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalterin zu qualifizieren.[439]. In der neueren Literatur wird die SRG daher mitunter als «gesetzlich geregelte Unternehmung» bezeichnet.[440] Als Konsequenz erscheinen die etablierten und üblichen Mittel der «Public Governance» durchaus auf die SRG übertragbar; m.a.W. können organisatorischen Vorgaben des Gesetzgebers für die SRG an den etablierten Standards der Public Governance gemessen werden.

a) Begrenztes wirtschaftliches Engagement unter Wahrung der Wettbewerbsneutralität

Die Errichtung öffentlicher Unternehmen tangiert die in Art. 94 BV niedergelegten Grundsätze der Wirtschaftsordnung und ist nach ständiger Rechtsprechung und herrschender Lehre nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.[441] In der staatlichen unternehmerischen Tätigkeit ist aber nicht eo ipso eine Abweichung vom Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit zu sehen.[442] Erforderlich ist eine kompetenzkon-

---

[439] So zu Recht SAXER/BRUNNER (2015), N 7.16. Staatlich beherrschte Medien sind mit der Medienfreiheit und der Garantie der Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen nicht vereinbar und daher verfassungswidrig (Art. 17 bzw. 93 Abs. 3 BV). Vgl. EGMR vom 24. November 1993 i.S. Informationsverein Lentia u.a. v. Österreich, 13914/88, N 39 ff.; zur Unzulässigkeit eines staatlichen Rundfunks schon BGer vom 17. Oktober 1980, in: ZBl 83 (1982), 222, E. 2c. Ferner ZELLER/DUMERMUTH (2015), Art. 93 BV, N 32; GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 23.

[440] SAXER/BRUNNER (2015), N 7.15.

[441] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2009b), S. 139; HANGARTNER (2007), S. 241; MÜLLER/VOGEL (2014), S. 10 f.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 55 ff.; TRÜEB, S. 228; VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 5 N 179 ff.

[442] RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 64; STÖCKLI, S. 45; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2014), § 10 N 24e; VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 5 N 179; VOGEL (2000), S. 128. Vgl. auch BGE 125 I 182, 198 f., E. 5b.

form erlassene gesetzliche Grundlage, auf Bundesebene gar eine Verfassungsgrundlage.[443] Öffentliche Unternehmen müssen sich durch ein öffentliches Interesse rechtfertigen, das nicht rein fiskalisch ist.[444] Als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsgebots darf der Staat nicht wesentliche Teile der Wirtschaft der privaten Initiative entziehen.[445]

Obwohl die SRG historisch mit der Entstehung der verfassungsrechtlichen Rundfunkordnung untrennbar verbunden ist, nimmt Art. 93 BV weder auf die SRG als Unternehmung noch auf die ihr eingeräumte Sonderstellung Bezug. Beides steht damit zur Disposition des Gesetzgebers, dem hier wesentliche Gestaltungsspielräume zukommen.[446] Eine «Bestands- und Entwicklungsgarantie», wie sie das deutsche Bundesverfassungsgericht dem öffentlich-rechtlichen Rundfunk zuspricht, kennt die schweizerische Medienordnung nicht.[447] Entsprechend könnten Service-Public-Inhalte auch ohne Verfassungsänderung z.B. in einem Ausschreibungs-Modell beschafft werden (Modell Neuseeland).[448]

---

443 BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2009c), S. 222.

444 BIAGGINI, S. 241; HANGARTNER (2007) S. 242; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 55; SCHOTT (2010), N 731; STÖCKLI, S. 45, 53; KRÄHENMANN (1987), S. 172 f.; RICHLI (2007), N 180 & 182; VOGEL (2000), S. 147, 159. Zur Rechtsprechung BGE 124 I 11; BGE 138 I 378, 397, E. 8.6.2. Zu fiskalischen Interessen hier auch UHLMANN (1997), S. 235 ff.; HANGARTNER (2007), S. 243; KRÄHENMANN (1987), S. 188; LIENHARD (2007); SCHLATTER, S. 38 & 44; TSCHANNEN/LOCHER (2013), S. 86; UEBERSAX (2001), S. 404; VOGEL (2000), S. 155 f.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 75 ff.; TRÜEB (2002), S. 233; VALLENDER (2014), Art. 94, N 27; VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 5 N 181.

445 BGE 138 I 378, 398 ff., E. 8.6 f. Die primär auf die Eingriffsverwaltung zugeschnittene Verhältnismässigkeit kann nicht eo ipso auf die staatliche Wirtschaftstätigkeit übertragen werden; TSCHANNEN/LOCHER (2013), S. 85; VOGEL (2000), S. 117, 157. Vereinzelt wird geltend gemacht, dass unternehmerisches Handeln des Staates gegenüber einer Marktregulierung als milderes Mittel erscheinen muss (HETTICH (2006), S. 642). Zu einer wirtschaftswissenschaftlichen Interpretation des Verhältnismässigkeitsprinzips auch RICHLI (2007), N 651 ff.

446 Zu den Gestaltungsspielräumen GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 11.

447 BverfGE 83, 238 (298) vom 5. Februar 1991 (6. Rundfunkentscheidung). Eine Übersicht zur Entscheidpraxis liefert hier BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 13 ff.

448 So BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 33. Dazu unten Kapitel 4.2.1.

Werden staatsnahe Gebilde in gleicher Weise wie Private unternehmerisch tätig, führt dies regelmässig zu einer Erhöhung des Konkurrenzdrucks und potenziell zu einer Wettbewerbsverzerrung. Die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV) in ihrer individualrechtlichen Dimension schützt davor nicht, solange «das private Angebot durch die staatliche Massnahme nicht geradezu verdrängt wird.»[449] Gegen massives staatliches Engagement in der Wirtschaft kann also die Wirtschaftsfreiheit angerufen werden, wenn Private in einem bisher von ihnen beherrschten Gebiet durch die staatliche Unternehmenstätigkeit ausgeschlossen oder erheblich zurückgedrängt werden.[450] M.a.W. kann in der faktischen «[...] Beschränkung oder Erschwerung der Berufsausübung ausnahmsweise ein Grundrechtseingriff liegen, wenn die entsprechenden Auswirkungen die Betroffenen im Ergebnis in ihrer wirtschaftlichen Tätigkeit gleich beeinträchtigen wie die Einschränkung einer rechtlichen Befugnis.»[451] Ein solch beeinträchtigendes Ausmass wird kaum erreicht, wenn die unternehmerische Tätigkeit des Staates tatsächlich den gleichen Wettbewerbsbedingungen wie die private Tätigkeit unterworfen wird.[452] In Bezug auf die

[449] BGE 138 I 378, 385 f., E. 6.2.2; BGer 2P.67/2004 vom 23. September 2004, E. 1.5; 1P.84/2006 vom 5. Juli 2006, E. 4.2; Kritisch zu dieser Relativierung SCHEDA (2014), S. 29 f.; SCHOTT (2014), S. 47; Weiterführend HANGARTNER (2007), S. 240, 246; HÄNNI/STÖCKLI (2013), N 1725; KRÄHENMANN (1987), S. 161; MÜLLER/VOGEL (2014), S. 10; UHLMANN (1997), S. 176; VOGEL (2000), S. 102; BIAGGINI (2001), S. 242 f.

[450] HÄNNI/STÖCKLI (2013), N 1727; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 71; STÖCKLI, S. 49, 51; TSCHANNEN/LOCHER (2013), S. 84 f.; MÜLLER/VOGEL (2014), S. 10. Zudem BGE 138 I 378, 385 f., E. 6.2.2.

[451] BGE 130 I 26, E. 4.4. Vgl. auch BGE 125 I 182, 198 f., E. 5b und 135 I 130, 135 f., E. 4.2, nach welchen faktische Auswirkungen staatlicher Massnahmen nur zurückhaltend als Grundrechtsbeeinträchtigung zu qualifizieren sind, um eine Ausuferung des Grundrechtsschutzes zu vermeiden. Zur faktischen Beschränkung weiter BGE 126 V 334, 340 f., E. 2d; BGer 2P.142/2004 vom 12. Januar 2005, E. 1.5. Zur faktischen Beeinträchtigung des grundrechtlichen Gehalts der Wirtschaftsfreiheit RICHLI (2007), N 180; STÖCKLI, S. 51; VOGEL (2000), S. 103 ff., der dabei zwischen der apolitischen und der politischen Ebene unterscheidet. Eine faktische Grundrechtsbeschränkung liege vor, wenn Wettbewerbsbeeinträchtigungen auf eine politische Einwirkung des Staates zurückzuführen seien.

[452] HETTICH (2012), S. 1469.

Rundfunkordnung gebietet somit nicht nur die Medienfreiheit, sondern auch das Gebot der Bewahrung des wirtschaftlichen Wettbewerbs unter den Medienunternehmen den Staat zu einer möglichst offenen Ordnung. Gegenüber der Presse findet dieser Aspekt im Rücksichtnahmegebot (Art. 93 Abs. 4 BV) verfassungsrechtliche Verankerung.

Der Grundsatz der Wettbewerbsneutralität staatlichen Handelns (Art. 94 BV) beschränkt das unternehmerische Staatshandeln[453]; er ist v.a. für die Frage bedeutend, wie die unternehmerische Staatstätigkeit ausgestaltet sein muss.[454] Nach dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität sind öffentliche Unternehmen grundsätzlich den gleichen Wettbewerbsbedingungen zu unterstellen wie die privaten Unternehmen, mit denen sie konkurrieren.[455] Dies bedeutet aber nicht, dass private und staatliche Tätigkeiten gleich behandelt werden müssen. Eine Ungleichbehandlung, die aufgrund der Beauftragung eines Unternehmens mit einer öffentlichen Aufgabe erfolgt, stellt grundsätzlich keine Verletzung der Wirtschaftsfreiheit dar.[456] Insofern rechtfertigt sich die vom Gesetzgeber vorgesehene Sonderstellung der konzessionierten Medienunternehmen (inkl. SRG) – nur, aber immerhin – in dem

[453] RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 64. Vgl. zum Verbot von Wettbewerbsverfälschungen HANGARTNER (2007), S. 244. So auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2009c), S. 227 f.

[454] KRÄHENMANN(1987), S. 198; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 64; STÖCKLI, S. 47; VOGEL (2000), S. 122; SCHOTT (2010), N 732.

[455] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (1995), Anhang 23 zum Gesetzgebungsleitfaden 1995, S. 5; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2009b), S. 139. Zur Rechtsprechung BGE 138 I 378, 398 f., E. 9.1; zur Lehre vgl. BIAGGINI (2001), S. 241; HANGARTNER (2007), S. 244 ff.; JAAG (2000), S. 42 f.; KRÄHENMANN (1987), S. 196, 198; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN, § 18 N 106; SCHOTT (2010), N 732; STÖCKLI, S. 46; RICHLI (2007), N 181; UHLMANN (1997), S. 192 ff.; VALLENDER (2014), Art. 94, N 6; VOGEL (2000), S. 121 ff. Vgl. zudem BGE 130 I 96, 104, E. 3.7 betreffend die Besteuerung der SBB bzgl. Dienstleistungen in Zusammenhang mit dem öffentlichen Verkehr bzw. ausserhalb dieses Zwecks.

[456] BGer 2P.67/2004 vom 23. September 2004, E. 1.5, mit dem Beispiel staatlicher Schulen, die ja gerade deshalb betrieben werden, weil es allen Kindern ermöglicht werden soll, die Schule zu besuchen. Ein Anspruch auf Gleichbehandlung zwischen staatlichen und privaten Schulen bestehe nicht. Vgl. KRÄHENMANN (1987), S. 198; VOGEL (2000), S. 123.

Rahmen, als dass diese Unternehmen tatsächlich zur Verwirklichung des verfassungsrechtlichen Programmauftrags beitragen.

b) Begrenzung durch Legalitäts- und Spezialitätsprinzip

Aufgrund des Legalitätsprinzips (Art. 5 Abs. 1 BV) benötigt das Gemeinwesen für sein wirtschaftsrelevantes Handeln eine hinreichende Rechtsgrundlage[457], gemäss Lehre und Rechtsprechung im formellen Gesetz.[458] Gemäss dem ebenfalls anwendbaren Spezialitätsprinzip muss der zu erfüllende Zweck eines staatlichen Unternehmens in der gesetzlichen Grundlage umschrieben sein.[459] Öffentliche Unterneh-

[457] HÄNNI/STÖCKLI (2013), N 1718; HETTICH (2014), N 291; MÜLLER/VOGEL (2014), S. 10 f.; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 58. Vgl. auch TRÜEB (2012), S. 360 f. Dazu auch BGer 2P.67/2004 vom 23. September 2004, E. 1.6. Allgemein BIAGGINI (2007), Art. 5, N 8; SCHINDLER (2014), Art. 5, N 28; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 111. Eine Verletzung des Legalitätsprinzips in der Leistungsverwaltung konnte unter der alten Bundesrechtspflege nicht selbständig gerügt werden; das BGer ist in BGE 138 I 378, 383, E. 4 nun auf die Rüge eingetreten. Zum eingeschränkten Rechtsschutz noch BIAGGINI (2005), S. 131 f.; RICHLI (2007), N 180.

[458] BGE 138 I 378, 388 f., E. 6.3.2; MÜLLER/VOGEL (2014), S. 12; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 65; UHLMANN (1997), S. 244; Gemäss KRÄHENMANN (1987), S. 203, muss der «Grundentscheid über jede privatwirtschaftliche Betätigung des Gemeinwesens [...] in einem Gesetz im formellen oder demokratischen Sinn oder in einer Erlassform mit entsprechendem Verfahren und somit gleicher demokratischer Legitimation [...] getroffen werden». RICHLI (2007), N 180, spricht allgemein von einer «gesetzlichen Grundlage» und gemäss VOGEL (2000), S. 117, hat die gesetzliche Grundlage über «besondere Qualität» zu verfügen (s.a. S. 135 und 139). Für gewisse Bereiche wie bspw. die Bedarfsverwaltung (jene Tätigkeiten des Gemeinwesens, durch die es die zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben notwendigen Sachgüter und Leistungen beschafft, also «administrative Hilfstätigkeit»; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2016), N 1384; JAAG (2011), S. 544 ff.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2014), § 4 N 8 bestehen hier nicht relevante Ausnahmen vom Legalitätsprinzip; vgl. HÄFELIN/MÜLLER/ UHLMANN (2016), N 388. Zum Erfordernis der Gesetzesform BIAGGINI (2007) Art. 5, N 9; MAHON (2003), Art. 5 BV, N 9.

[459] HETTICH (2014), N 291; MÜLLER/VOGEL (2014), S. 11; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 112; VOGEL (2000), S. 139 ff., der zwischen dem durch Gesetzesakt und dem durch Gesellschaftsvertrag entstehenden bzw. gegründeten öffentlichen Unternehmen unterscheidet. KRÄHENMANN (1987),

men sollen ihr angestammtes Tätigkeitsgebiet nicht eigenständig erweitern und damit keine Aufgaben wahrnehmen, zu deren Wahrnehmung ihnen die demokratische Legitimation fehlt.[460] Allerdings stellt das Bundesgericht an die gesetzliche Grundlage nur geringe Anforderungen.[461] Die erforderliche Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage staatlicher Unternehmenstätigkeit hängt danach «[...] von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidung, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in Verfassungsrechte und von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen und sachgerechten Entscheidung ab».[462] Das Bundesgericht will die staatliche Unternehmenstätigkeit sichtlich nicht behindern, namentlich wenn eine unabhängige staatliche Körperschaft damit betraut ist. Als Minimum verlangt wird mehr oder weniger lediglich eine Umschreibung des Sachbereichs.[463]

Die SRG und ihre Tochtergesellschaften gehen auch nicht konzessionierten Tätigkeiten nach, die entsprechend ausserhalb des Programmauftrags stehen.[464] Als (beschränkte) Trägerin der Wirtschaftsfreiheit ist die SRG berechtigt, solche Aktivitäten auszuüben; entsprechend ist

S. 203, verlangt zudem die Nennung der öffentlichen Interessen für die staatliche Unternehmenstätigkeit im Gesetz. Vgl. auch BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (1995), S. 4.

460 RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 112; SCHLATTER (2009), S. 32 f.; VOGEL (2000), S. 162.

461 BGE 138 I 378, 392 ff., E. 8, der von der Lehre überwiegend kritisch beurteilt wurde, aber heute den relevanten Massstab bildet: Begrüssend QUINTO [Rechtsvertreter des Kt. Glarus und Glarnersach], S. 17: Nach QUINTO (2014), S. 8, wurde der Spielraum der Glarnersach durch die Gesetzesrevision nicht grösser, sondern (geografisch) eingeschränkt. Siehe auch QUINTO/UHLMANN (2012), S. 30. Im Grundsatz begrüssend, jedoch auch kritisch FUHRER (2012), S. 434. Kritisch BIAGGINI (2012), S. 665 ff., S. 671 ff.; GROLIMUND (2014), S. 63 ff.; HANGARTNER (2012), S. 1817 ff.; HETTICH (2012), S. 1469; KÄLIN et al. (2013), S. 816 ff.; KRAEMER/STÖCKLI (2013), S. 28 ff.; RHINOW (2012), S. 30; SCHEDA (2014), S. 38 f.; SCHOTT (2014), S. 41 ff.; VALLENDER (2014), Art. 94, N 27.

462 BGE 138 I 378, 391 f., E. 7.2 unter Verweis auf BGE 131 II 13, 29 f., E. 6.5.1; 132 I 49, 58, E. 6.2; 136 I 87, 90 f., E. 3.1.

463 BGE 138 I 378, 391 f., E. 7.2. Kritisch BIAGGINI (2012), S. 671 f.; RHINOW (2012), S. 30.

464 SAXER/BRUNNER (2015), N 7.18 und 7.21.

sie auch nicht direkt an das Spezialitätsprinzip gebunden. Als Ausfluss des Rücksichtnahmegebots muss die SRG aber Tätigkeiten, wenn diese die Stellung und die Aufgabe anderer schweizerischer Medienunternehmen beeinträchtigen könnten, vorgängig melden (Art. 29 RTVG). Die Empfangsgebühren können nicht für Tätigkeiten ausserhalb des Programmauftrags verwendet werden, was Art. 35 Abs. 2 RTVG explizit festhält. Das Quersubventionierungsverbot gilt aber ohnehin als Ausfluss der Wettbewerbsneutralität des Staates wie auch kartellrechtlicher Grundsätze.

c) Beschränkte Nebentätigkeiten

Die Erweiterung des Tätigkeitsbereichs eines öffentlichen Unternehmens ist bei Fehlen einer gesetzlichen Grundlage unzulässig, wenn ein sachlicher Zusammenhang zum gesetzlich umschriebenen Hauptzweck fehlt oder spezifische Infrastruktur neu errichtet werden muss.[465] Nebentätigkeiten öffentlicher Unternehmen müssen als Vor- oder Nachleistungen («Konnex-» oder «Annextätigkeiten») zu den gesetzlich umschriebenen Haupttätigkeiten erscheinen oder sich im Rahmen der bestehenden Infrastruktur erbringen lassen.[466] Der Bundesrat führte in anderem Zusammenhang aus, dass bei gemischtwirtschaftlicher Trägerschaft auch Aktivitäten verfolgt werden können, die nicht ausschliesslich im Interesse der öffentlichen, sondern auch der privaten Aktionäre liegen; der entsprechende Handlungsspielraum wachse mit steigendem Anteil Privater am Aktienkapital.[467] Sol-

[465] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (1995), S. 5; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 113; SCHLATTER (2009), S. 35. In jedem Fall unzulässig ist deshalb eine generelle und unbedingte Ermächtigung des Gemeinwesens zur privatwirtschaftlichen Tätigkeit; KRÄHENMANN (1987), S. 208.

[466] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (1995), S. 5; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2009a), S. 9; MÜLLER G. (2012), S. 496; VOGEL (2000), S. 163 ff. mit weiteren Ausführungen zur «üblichen» Benutzung. Gemäss UHLMANN (1997), Gewinnorientiertes Staatshandeln, S. 249, ist der Gedanke der Konnexität im Zweifelsfall eng auszulegen – insbesondere dann, wenn der Gesetzgeber Tätigkeitsbereich und Leistungsauftrag der Gesellschaft mangelhaft umschrieben hat.

[467] BUNDESRAT (1997b), S. 788. Kritisch dazu VOGEL (2000), S. 165 f.

che Nebentätigkeiten dürfen die Erfüllung der Haupttätigkeiten jedoch nicht gefährden.[468] Zulässige Nebentätigkeiten dürfen zu Gewinnen führen.[469] Zudem wird das Legalitätsprinzip bei Nebentätigkeiten weniger streng gehandhabt.[470] Der Nebentätigkeit eines öffentlichen Unternehmens ähnlich ist die Randnutzung von Verwaltungsvermögen.[471] Eine solche liegt vor, wenn Anlagen Dritten gegen Entgelt zur Verfügung gestellt werden.[472]

d) Weitere Rahmenbedingungen

Nach der hier vertretenen Auffassung ist der Staat in all seinen Erscheinungsformen an die Grundrechte gebunden.[473] Unbestritten ist dies, wenn öffentliche Unternehmen staatliche Aufgaben nach Art. 35 BV erfüllen (funktionale Zurechnung).[474] Nach wohl überwiegender Lehre kann sich die Grundrechtsbindung zudem unabhängig von der zu erfüllenden Aufgabe ergeben, wenn ein öffentliches Unternehmen

---

468 BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (1995), S. 5; BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2009a), S. 9; VOGEL (2000), S. 165 m.w.H, nach dem jede Form von Vernachlässigung, ob materieller oder geistiger Natur, unzulässig ist.

469 MÜLLER G. (2012), S. 497; POLEDNA/STOLL (2009), N 7; KETTIGER (2003), Fn. 144; ACHERMANN (2008), S. 196.

470 BOLZ/LIENHARD (2001), S. 11; KETTIGER (2003), S. 651; LIENHARD (2010), S. 1388. Zu den herabgesetzten Anforderungen bei der Randnutzung VOGEL (2000), S. 252; UHLMANN (1997), S. 250.

471 ACHERMANN (2008), S. 196; HEER (2006), S. 88 f.; VOGEL (2000), S. 166. Die Eidg. Finanzverwaltung, Erläuternder Bericht zum Corporate-Governance-Bericht des Bundesrates vom 13. September 2006, S. 45 Fn. 155, scheint die Nebentätigkeit mit der Randnutzung gleichzustellen. Sie lässt die «bessere Auslastung der für die Erfüllung der Hauptaufgaben notwendigen Ressourcen» als das für eine kommerzielle Nebentätigkeit notwendige öffentliche Interesse genügen. Ähnlich WIEDERKEHR/RICHLI (2012), Bd. I, N 2281.

472 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2016), N 2214 f.; HEER (2006), S. 87 f.; VOGEL (2000), S. 166; KETTIGER (2003), S. 651.

473 BIAGGINI (2007), Art. 35 BV, N 9; HANGARTNER (2000), S. 516 f. HETTICH/STEINER (2014), Art. 92, N 10; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 93;

474 AMGWERD (2008), N 497; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2016), N 1405; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 96; STÖCKLI (2012), S. 52; wobei wiederum strittig sein kann, was als staatliche Aufgabe zu betrachten ist und was nicht (RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 96). Zum Begriff der öffentlichen Aufgabe vgl. RÜTSCHE (2013), S. 153 ff.

dem Staat zugerechnet werden kann (organisatorische Zurechnung).[475] Der Staat soll sich nicht durch eine Flucht ins Privatrecht seiner Grundrechtsverantwortung entledigen können.[476] Bei privatrechtlichem Handeln sind die Anforderungen bspw. an die Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung allenfalls weniger streng als bei anderem Verwaltungshandeln.[477] Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Grundrechtsbindung öffentlicher Unternehmen ist uneinheitlich.[478] Hinsichtlich der Nebentätigkeiten der SRG führte das Höchstgericht aus: «Wer staatliche Aufgaben wahrnimmt und diese gegebenenfalls mit Nebenaktivitäten finanziert, ist nicht nur an das Willkürverbot und den Grundsatz der Rechtsgleichheit gebunden, sondern muss generell auch dem besonderen ideellen Gehalt der Freiheitsrechte Rechnung tragen».[479]

---

475 JAAG (2003), S. 387; MÜLLER G. (1987), S. 427; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 97 f.; SCHEFER (2002), S. 1133, 1141 ff.; SCHMID/UHLMANN (2001), S. 340 f.; STÖCKLI (2012), S. 190 f.; TSCHENTSCHER/LIENHARD (2011), N 154; UHLMANN (2014), S. 463. Vgl. auch die Darstellung von SCHWEIZER (2014), Art. 35 BV, N 45, sowie HETTICH/STEINER (2014), Art. 92, N 10, die sich hinsichtlich öffentlicher Unternehmen gegen Differenzierungen bei der Grundrechtsbindung aussprechen, da diese Betrachtungsweise zu eng sei und Schutzlücken schaffe. A.M. HÄSLER (2005), S. 119 ff., 129; SCHLATTER (2009), S. 85, nach welcher öffentlich-rechtliche Organisationseinheiten nur dann unmittelbar an die Grundrechte gebunden sind, wenn sie staatliche Aufgaben erfüllen. Vgl. auch AMGWERD (2008), N 501 f.

476 BIAGGINI (2013), S. 177; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 98.

477 BIAGGINI (2007), Art. 35 BV, N 12 unter Verweis auf BGE 127 I 84, 90, E. 4c.

478 Der ältere BGE 109 Ib 146 bejaht eine «sinngemässe» Grundrechtsbindung der privatrechtlich handelnden SNB. BGE 127 I 84 bejaht eine (abgeschwächte) Grundrechtsbindung bei kommerzieller Randnutzung von Verwaltungsvermögen. BGE 129 III 35 spricht sich gegen eine Grundrechtsbindung der Post im Wettbewerbsbereich aus, da die Post hier keine staatlichen Aufgaben wahrnehme. BGE 138 I 274 ging bei der Bewirtschaftung von Verwaltungsvermögen wiederum von einer Grundrechtsbindung aus. BGE 139 I 306 stellt die Grundrechtsbindung auch bei den Nebentätigkeiten fest, die der Finanzierung staatlicher Aufgaben dienen. Vgl. die Übersicht in UHLMANN (2014), S. 462 f.

479 BGE 139 I 306, 311 f., E. 3.2.3, mit Hinweis auf BGE 138 I 274, 282, E. 2.2.2. Allerdings ist nicht unumstritten, ob die SRG Trägerin einer staatlichen Aufgabe ist; vgl. STEINER (2014), S. 30. Würde dies bejaht, wäre ihr gemäss Teilen der Lehre die Grundrechtsberechtigung – und damit die Möglichkeit, sich auf die Programmautonomie nach Art. 17 und 93 Abs. 3 BV berufen zu können – abzusprechen. Vgl.

Die Lehre ist sich uneins, ob öffentliche Unternehmen grundrechtsberechtigt sind.[480] Das Bundesgericht lässt die Frage in seinen Entscheiden vielfach offen.[481] Bei einer Beteiligung Privater an einem Unternehmen kann die Grundrechtsberechtigung aber kaum verneint werden. Eine Grundrechtsberechtigung kann auch angenommen werden, wenn sich öffentliche Unternehmen auf dem Boden des Privatrechts bewegen und wie Private betroffen sind.[482] Vom grundrechtlichen Schutz ausgenommen sind öffentliche Unternehmen für den Bereich, in dem sie eine staatliche Aufgabe erfüllen.[483] Ohnehin nicht grundrechtsberechtigt sind Regalbetriebe.[484] Es ist unbestritten, dass die SRG zumindest für Teile ihrer Tätigkeit grundrechtsberechtigt ist; dies betrifft namentlich die Medienfreiheit (Art. 17 BV), aber auch die Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV).

Aus dem Grundsatz der Wettbewerbsneutralität geht hervor, dass öffentliche Unternehmen, die sowohl in Monopol- als auch in Wettbewerbsbereichen tätig sind, diese Bereiche kalkulatorisch trennen müssen. Systematische Quersubventionierungen des Wettbewerbs- aus

---

auch VGer Luzern vom 14. August 2000, E. 2b, abgedruckt in: ZBl 103/2002 S. 95 ff., S. 98, wonach es sich beim Werbebereich der SRG um eine wirtschaftliche Nebentätigkeit handelt, die allein der Verbesserung der finanziellen Situation und damit auch der Konsolidierung der primären Aufgabenerfüllung diene.

480 RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 119. Für eine Übersicht vgl. BIAGGINI (2003). Nach SCHLATTER (2009), S. 161, gelten etwa die Tätigkeiten der Swisscom ausserhalb der Grundversorgung als privatwirtschaftlich, weshalb sie sich auf die Grundrechte berufen kann; siehe hier auch GRABER (2003), S. 248; KLEY (2003), S. 881 f.

481 BGE 127 II 8, 17, E. 4c; 131 II 13, 27, E. 6.4.1.

482 BGE 121 I 218, 219 f., E. 2a; 129 I 313, 318 f., E. 4.1; 132 I 140, 143, E. 1.3.1; 138 I 289, 294, E. 2.8.1; AMGWERD (2008), N 503; HANGARTNER (2005), S. 1185; HÄSLER (2005), S. 175 ff.; KIENER/KÄLIN (2013), S. 64; SCHLATTER (2009), S. 140 (mit einer Einschränkung); TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2014), § 7 N 26. Nach TSCHENTSCHER/LIENHARD (2011), N 137, kann sich ein öffentliches Unternehmen auf die Grundrechte berufen, wenn es sich wie eine Privatperson in einer «grundrechtstypischen Gefährdungslage» befindet.

483 RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 119.

484 HETTICH/STEINER (2014), Art. 92, N 10.

dem Monopolbereich sind unzulässig.[485] Nach Ansicht des Bundesgerichts muss der Staat den gleichen Regeln wie die privaten Wettbewerbsteilnehmer unterworfen werden und darf bei seiner wettbewerblichen Tätigkeit keine Sonderrechte beanspruchen.[486] Allerdings können sich auch nicht systematische Quersubventionierungen wettbewerbsverzerrend auswirken und daher im Rahmen der Wirtschaftsfreiheit unzulässig sein.[487] Nicht unvermutet ist das Verbot der Quersubventionierung explizit in Art. 35 RTVG verankert. Hinsichtlich anderer Wettbewerbsverzerrungen ist zu beachten, dass staatliche wie private Unternehmen dem Wettbewerbsrecht unterstehen.[488]

4.1.4. Governance bei öffentlicher Finanzierung

Güter und Dienstleistungen der Grundversorgung sind nicht mit öffentlichen Gütern im ökonomischen Sinne (sprich: mit nicht marktfähigen Gütern, also Marktversagen) gleichzusetzen. Entsprechend finanzieren sich Leistungen der Grundversorgung oft zumindest teilweise am Markt. Werden Güter und Dienstleistungen im Wettbewerb erbracht, erfolgt die Koordination über den (dezentralen) Marktmechanismus. Dies betrifft vorliegend die Finanzierung der Programmveranstalter inkl. der SRG am Markt, namentlich die Finanzierung durch Werbung und Sponsoring. Für die SRG legt der Gesetzgeber jedoch fest, dass diese sich «zur Hauptsache durch Empfangs-

[485] BGE 138 I 378, 398, E. 9.1; HANGARTNER (2007), S. 245 f.; UHLMANN (1997), S. 213 f., 217, 222; VALLENDER (2014), Art. 94, N 6; VOGEL (2000), S. 211.

[486] BGE 138 I 378, 398, E. 9.1. Das Bundesgericht verneinte im zitierten Fall jedoch, dass das Verbot von Quersubventionierungen eine organisatorische Trennung der beiden Bereiche bedingt. Auch stellte das Bundesgericht fest, dass faktisch zwar ein durch den Monopolbereich begründeter Wettbewerbsvorteil vorhanden (Erstkontakte mit Kunden, die auch für den Wettbewerbsbereich genutzt werden können), dieser jedoch bescheiden sei (E. 9.2).

[487] SCHOTT (2014), S. 55.

[488] BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (1995), S. 4; EGLI (2014), S. 3; RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 18 N 117; TRÜEB (2002), S. 228. Weiter Art. 2 Abs. 1 KG: «Das Gesetz gilt für Unternehmen des privaten und des öffentlichen Rechts [...]».

gebühren» finanziert (Art. 34 RTVG); sie muss ihre Kosten entsprechend nicht nur über die Werbung decken. Darüber hinaus werden ausgewählte private Veranstalter für die Erfüllung ihres Leistungsauftrages mit einem Gebührenanteil entschädigt (Art. 38 RTVG). Beiträge aus dem allgemeinen Staatshaushalt sieht das RTVG nicht vor. Aufgrund der öffentlichen Teilfinanzierung der Grundversorgung ergeben sich potenzielle Probleme der Governance, die vom Gesetzgeber anzugehen und zu lösen sind. Mit anderen Worten hat die Finanzierung von Anbieterleistungen auf Märkten wichtige Steuerungsfunktionen: «Passt die Art der Finanzierung von Leistungen nicht zum institutionellen Kontext der erbrachten Leistungen, gehen von der Finanzierung gar keine oder sogar falsche Steuerungsimpulse aus.»[489]

Nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung vom 26. September 2014 werden die bisherigen Begrifflichkeiten durch «Abgabe für Radio und Fernsehen» bzw. «Abgabenanteil» ersetzt. Mit der Verwendung des Begriffs «Abgabe» verzichtet der Gesetzgeber auf eine nähere rechtliche Qualifikation dieses Instruments, verwendet er doch nun den rechtlichen Oberbegriff, der sowohl Steuern wie auch Kausalabgaben erfasst. Da an die Qualifikation jedoch Rechtsfolgen geknüpft sind, ist diese nachfolgend unter Verwendung der etablierten Dogmatik dennoch vorzunehmen.[490]

Sodann erfolgt die Erhebung der Empfangsgebühren bzw. Abgaben nicht durch die berechtigten Programmveranstalter direkt, sondern über die gesetzlich vorgesehene Gebührenerhebungsstelle (Art. 69 RTVG), welche die finanzielle Förderung als Subvention ausrichtet.

[489] BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 27.

[490] Siehe hier zutreffend BEUSCH (2015), N 22.3, freilich auch auf die Unzulänglichkeiten des bipolaren Ansatzes hinweisend.

a) Kausalabgaben zur Finanzierung des Programmauftrags

«Kausalabgaben sind Geldleistungen, welche der Private kraft öffentlichen Rechts als Entgelt für bestimmte staatliche Gegenleistungen oder besondere Vorteile zu entrichten hat.»[491] Der besondere Entstehungsgrund (die besondere causa) dieser Abgaben eröffnet den Gemeinwesen die Möglichkeit, den Abgabepflichtigen – neben seiner ordentlichen Steuerlast – zusätzlich mit einer Abgabe zu belasten.[492] Die Kausalabgaben setzen somit eine individuell zurechenbare besondere Leistung des Gemeinwesens voraus.[493] Die Höhe der Kausalabgabe hat sich nach der dem Individuum zukommenden staatlichen Gegenleistung auszurichten (sog. Individualäquivalenz)[494]: «Zwischen Entstehungsgrund und Abgabe muss ein unmittelbarer Zusammenhang im Sinne von Leistung und Gegenleistung bestehen.»[495]

Die Kausalabgaben werden ihrerseits in die drei Kategorien Gebühren, Vorzugslasten und Ersatzabgaben unterteilt. Gebühren stellen ein Entgelt für eine bestimmte, vom Pflichtigen veranlasste[496] Amtshandlung (Verwaltungsgebühr) oder für die Benützung einer öffentlichen Einrichtung oder Anstalt dar (Benützungsgebühr).[497] Mit der Gebühr soll der Aufwand gedeckt werden, welcher dem Gemeinwesen durch die veranlasste Tätigkeit oder das Bereitstellen der Einrichtung erwächst.[498] Vorzugslasten (teilweise synonym zu Beiträgen verwendet)

---

491 HUNGERBÜHLER (2003), S. 507; vgl. auch VALLENDER (1976), S. 30; HÖHN/WALDBURGER (2001), S. 10; HETTICH/WETTSTEIN (2010), S. 546; BEUSCH (2015), N 22.4.

492 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2014), § 57 N 18; KNAPP (1993), S. 658.

493 HUNGERBÜHLER (2003), S. 507. Siehe aber LOCHER/MÜLLER (2015), S. 644, die für Kausalabgaben eher auf einen «konkreten Nutzen» abstellen wollen.

494 BLUMENSTEIN/LOCHER (2016), S. 3.

495 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2014), § 57 N 18. Vgl. auch WYSS (2009), S. 7.

496 Zum Begriff der «Verursachung» einer Amtshandlung etwa BGE 128 II 247, 257 ff., E. 6.

497 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2016), N 2756 ff.; HUNGERBÜHLER (2003), S. 536; BLUMENSTEIN/LOCHER (2016), S. 3; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2014), § 57 N 20 ff.; HÖHN/WALDBURGER (2001), S. 8; HETTICH/WETTSTEIN (2010), S. 546.

498 TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2014), § 57 N 21; HÖHN/WALDBURGER (2001), S. 8. Typische Gebühren sind etwa Ausweisgebühren, Gebühren für Baubewilligungen, Studiengebühren oder Eintrittsgelder für öffentliche Badeanstalten.

sind Abgaben, welche denjenigen Personen auferlegt werden, die aus einer öffentlichen Einrichtung oder einem öffentlichen Werk einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil ziehen.[499] Eine wichtige Funktion erfüllen Vorzugslasten im Zusammenhang mit der Erschliessung von Grundstücken, indem die Kosten der öffentlichen Erschliessungsanlagen auf die Grundeigentümer abgewälzt werden können. Der den Grundeigentümern entstehende Sondervorteil ergibt sich dabei aus der Überbaubarkeit und der Wertsteigerung der Grundstücke.[500] Ersatzabgaben sind finanzielle Leistungen, die als Entgelt für die Befreiung von öffentlich-rechtlichen Realleistungspflichten erhoben werden.[501] Als prominentes Beispiel ist hier der Militärpflichtersatz zu nennen.[502]

Die heute noch erhobenen «Empfangsgebühren für Radio und Fernsehen» stützten sich gemäss langjähriger Praxis des Bundesgerichts auf das (technische) Fernmelderegal des Art. 92 BV und waren damit als Regalgebühren anzusehen.[503] Diese Qualifikation beruhte auf der Annahme, dass der Betreiber eines Radio- oder Fernsehapparats ein Regalrecht des Bundes nutze; entsprechend bedurfte er unter altem Recht noch einer Konzession. Als Konsequenz waren diese Abgaben nicht für den Empfang bestimmter Programme geschuldet, sondern für das Recht, eine an sich monopolisierte, d.h. dem Bund vorbehaltene Tätigkeit auszuüben. Die Abgaben werden damit unabhängig davon erhoben, ob und wie der Empfänger die Geräte benutzt (terrestrischer Empfang, Kabelnetz oder Satellit) und welche Programme er empfängt.[504] Aufgrund der Gerätekonvergenz können Radio- und

---

499 HÖHN/WALDBURGER (2001), S. 9; HUNGERBÜHLER (2003), S. 510; BLUMENSTEIN/LOCHER (2016), S. 4. Vgl. auch BGE 122 I 305, 448, E. 4b.

500 HUNGERBÜHLER (2003), S. 510 f.

501 HUNGERBÜHLER (2003), S. 511; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2014), § 57 N 33; BLUMENSTEIN/LOCHER (2016), S. 5; HETTICH/WETTSTEIN (2010), S. 547.

502 Art. 59 Abs. 3 BV; Art. 26 des BG vom 3. Februar 1995 über die Armee und die Militärverwaltung (MG, SR 510.10).

503 BGE 121 II 183, 185, E. 3a. Vgl. auch BIAGGINI (2007), Art. 93 BV, N 7.

504 BGE 121 II 183, 185, E. 3a. So auch BGer 2A.322/1995 vom 12. Januar 1996, E. 2b; BGer 2A.200/2006 vom 22. September 2006, E. 2.3; BGer C_320/2009 vom 3. Februar 2010, E. 3.2. Teile der Lehre lehnten diese Qualifikation schon zu diesem Zeitpunkt ab, da der Empfang von Programmen nicht als monopolisierte

Fernsehprogramme heute freilich auf vielen elektronischen Geräten empfangen werden, weshalb die Gebührenpflicht auf diese multifunktionalen Geräte ausgedehnt wurde.[505] Als Folge ist es kaum noch möglich, der Empfangsgebühr auszuweichen; dadurch nimmt diese den Charakter einer Steuer an.[506] In einem jüngeren Entscheid vom 13. April 2015 schliesst nun auch das Bundesgericht auf eine Zwecksteuer oder «Abgabe sui generis», vor allem deswegen, weil ein wirtschaftlicher Konnex zwischen der Empfangsgebühr und dem Konsum der damit finanzierten Programme fehle.[507] Gleichzeitig qualifiziert das Bundesgericht die an die SRG und andere berechtigte Programmveranstalter fliessenden Gelder als Subvention.[508]

Im Abgaberecht gilt das Legalitätsprinzip allgemein streng. Auch für Kausalabgaben sind der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Höhe der Abgabe in Grundzügen – sprich: die Bemessungsgrundlagen – festzulegen. Von den Vorgaben hinsichtlich Abgabebemessung kann abgewichen werden, wenn andere verfassungsrechtliche Prinzipien – konkret das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip – die maximale Höhe der Abgabe begrenzen.[509] Nach traditioneller Auffassung ist dies vorliegend nicht der Fall, da das Kostendeckungsprinzip keine Leitlinien zur Begrenzung der Empfangsgebühr setzt.[510] Aus Gründen der Verhältnismässigkeit bzw. der Äquivalenz ist jedoch selbst eine gesetzeskonforme Gebühr dann herabzusetzen, wenn die an sich reguläre Anwendung des Tarifs im

Tätigkeit angesehen werden könne; Hinweise bei SAXER/BRUNNER (2015), N 7.154 Fn. 250.

505 BVGer vom 13. April 2012, A-2811/2011, kritisch besprochen in: ZBl 114 (2013), S. 455 ff.

506 So schon VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 30 N 89.

507 BGE 141 II 182, 197, E. 6.6.

508 BGE 141 II 182, 197, E. 6.6.

509 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2016), N 2874.

510 BGE 121 II 183, 187 f., E. 4a, auf Basis der Qualifikation der Abgabe als Regalgebühr. Auch bei tatsächlicher Verknüpfung der Empfangsgebühr mit dem Empfang von Programmen mit Leistungsauftrag könnte das Kostendeckungsprinzip keine begrenzende Wirkung entfalten, da der Bedarf dieser Programme schon für sich nicht begrenzt ist. Die Abgabe bleibt kostenunabhängig.

Ergebnis zu einer nicht mehr vertretbaren Abgabenhöhe führt.[511] Allerdings lässt sich der kulturelle Wert des Empfangs von Programmen mit Leistungsauftrag kaum bestimmen; das Bundesgericht hat die Höhe der Gebühr unter diesem Gesichtspunkt nie beanstandet.[512] Aufgrund der Schwierigkeit, den Wert des Radio- und Fernsehempfangs objektiv zu bestimmen, ist die Empfangsgebühr nach MÜLLER durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber festzulegen.[513]

b) Steuern zur Finanzierung des Programmauftrags

Steuern sind diejenigen öffentlichen Abgaben, welche «voraussetzungslos»[514], oder besser: «gegenleistungslos», aufgrund der rechtlichen Zugehörigkeit des Abgabepflichtigen zum Gemeinwesen geschuldet sind.[515] Im Gegensatz zu den Kausalabgaben hat die Erhebung von Steuern keine dem Abgabepflichtigen zurechenbare Gegenleistung zur Voraussetzung.[516] Der Steuerpflichtige braucht somit aus der Tätigkeit des Gemeinwesens nicht zwingend einen Nutzen ziehen.[517] Auch die Steuern können nach verschiedenen Anknüpfungspunkten weiter kategorisiert werden. Nimmt man den Zweck der Steuer zum Massstab, können neben den (allgemeinen) Fiskalsteuern ohne besondere Zweckbindung die Zwecksteuern (mit Zweckbindung der Erträge) sowie die Lenkungssteuern unterschieden werden.[518] Als besondere Form der Zwecksteuer wird die Kostenanlastungssteuer angesehen. Zwecksteuern können entsprechend in zwei Untergruppen kategorisiert werden, nämlich einerseits in jene

[511] BGE 141 V 509, S. 517, E. 7.1.2.
[512] BGE 121 II 183, S. 188, E. 4a.
[513] MÜLLER G. (1985), S. 135.
[514] Siehe z.B. BLUMENSTEIN/LOCHER (2016), S. 5 f.; TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2014), § 57 N 7.
[515] HÖHN/WALDBURGER (2001), S. 5; REICH (2009), S. 13 f.; HETTICH/WETTSTEIN (2010), S. 547.
[516] HÖHN/WALDBURGER (2001), S. 5.
[517] TSCHANNEN/ZIMMERLI/MÜLLER (2014), § 57 N 7, mit Hinweis auf BGE 112 Ia 260, S. 264, E. 5b.
[518] OBERSON (2001), S. 14 f.; HETTICH/WETTSTEIN (2010), S. 547.

Steuern, welche bestimmte allgemeine öffentliche Aufgaben im Interesse der Gesamtheit finanzieren (wie etwa Spitäler oder Strassen), und andererseits in die Kostenanlastungssteuern, welche der Finanzierung spezieller Aufwendungen im Interesse bestimmter Personen dienen.[519]

Der inzwischen etablierte Abgabentypus der Kostenanlastungssteuer bezeichnet «Sondersteuern, welche einer bestimmten Gruppe von Pflichtigen – meist nach besonderen Bemessungsgrundsätzen – auferlegt werden, weil diese Personen zu den Aufwendungen eine nähere Beziehung haben als die Gesamtheit der ansässigen Steuerpflichtigen».[520] Weil die Kostenanlastungssteuer unabhängig vom konkreten Nutzen respektive Verursacheranteil des einzelnen Pflichtigen – also «gegenleistungslos» – geschuldet ist, stellt sie nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung eine gewöhnliche Steuer dar, für deren Erhebung und Ausgestaltung die einschlägigen verfassungsrechtlichen Anforderungen gelten (u.a. Art. 127 BV).[521]

Die Kostenanlastungssteuer weist insofern «eine gewisse Verwandtschaft»[522] zur Vorzugslast auf, als dass bei beiden Abgabearten diejenigen Personen belastet werden sollen, die eine besondere Nähe zu bestimmten Aufwendungen des Gemeinwesens haben. Allerdings unterscheidet sich die Kostenanlastungssteuer von der Vorzugslast dadurch, dass die Abgabenerhebung durch keinen individuellen, dem einzelnen Steuerpflichtigen zurechenbaren Sondervorteil gerechtfertigt werden muss. Man könnte die Vorzugslast entsprechend als einen tauschähnlichen Vorgang ansehen, welcher immer korrespondierend mit einer Art Vermögensabfluss des Staates verknüpft ist.[523] Bei der Kostenanlastungssteuer genügt es hingegen, wenn die betreffenden

[519] Vgl. VerwGer GR vom 9. Juni 2009, A 09 6, E. 2; BGE 131 II 271, 277 f., E. 5.3; HÖHN/WALDBURGER (2001), S. 6; KAPPELER (2000), S. 59 ff.

[520] KLETT (1992), S. 80; BÖCKLI (1975), S. 52 f.; BÖCKLI (1989), S. 191; MARANTELLI (1991), S. 20 ff.; BLUMENSTEIN/LOCHER (2016), S. 11 f. Vgl. auch BGE 131 II 271, 277, E. 5.3; BGE 124 I 289, 291, E. 3b; BGE 122 I 305, 309, E. 4.

[521] BGE 131 II 271, 277 f., E. 5.3; BGE 122 I 305, 310 f., E. 4c.

[522] BGE 124 I 289, 291, E. 3b.

[523] HETTICH/WETTSTEIN (2010), S. 547: STAUDACHER (2004), S. 40; VALLENDER (1976), S. 94; implizit HÖHN (1976), S. 220.

Aufwendungen des Gemeinwesens, welche mit der Kostenanlastungssteuer finanziert werden sollen, dem abgabepflichtig erklärten Personenkreis eher angelastet werden kann als der Allgemeinheit. Die Anlastung erfolgt, «weil diese Gruppe von den Leistungen generell (abstrakt) stärker profitiert als andere oder weil sie – abstrakt – als hauptsächlicher Verursacher dieser Aufwendungen angesehen werden kann».[524] Knüpft «die Abgabepflicht also bloss an die abstrakte Interessenlage der belasteten Personenkreises an» und nicht an einen individuell und konkret zurechenbaren Sondervorteil, so handelt es sich um eine Kostenanlastungssteuer.[525] Die Kostenanlastung erfolgt somit «überindividuell» oder «gruppenspezifisch».[526]

Die zukünftig erhobene «Abgabe für Radio und Fernsehen» wird in einem Rechtsgutachten von MÜLLER/LOCHER als «Kostenanlastungsabgabe» bezeichnet, weil diese sowohl Elemente einer Zweck- oder Kostenanlastungssteuer wie auch einer Benutzungsgebühr und eines Beitrags aufweise, also eine Mischform verschiedener Abgabearten darstelle.[527] Das Gutachten trifft verschiedene Annahmen, unter denen die Abgabe als verfassungskonform anzusehen sei, so unter anderem, dass sich eine Abgabe «sui generis» als Nicht-Steuer auf Art. 93 BV stützen könne und dass typisierend davon ausgegangen werden könne, dass alle Haushalte tatsächlich über Empfangsmöglichkeiten für Radio und Fernsehen verfügten. Damit bewegen sich die Gutachter nicht nur hinsichtlich der verfassungsmässigen Kompetenzen auf dünnem Eis, sondern stellen auch eine Verbindung zwischen der Abgabe und den Radio- und Fernsehveranstaltern mit Programmauftrag her (eine Verbindung, die bis anhin für die Abgabepflicht nicht erforderlich war). Auf Basis der wohl vorherrschenden, etablierten Lehre dürfte eine Qualifikation der Abgabe als Steuer unumgänglich sein.[528]

---

524 BGE 124 I 289, 292, E. 3b.

525 BGE 131 I 313, 317, E. 3.3.

526 BÖCKLI (1989), S. 200; MARANTELLI (1991), S. 21 f.; WYSS (2009), S. 113 f., sowie auch 18 f., 27 f.; HETTICH/WETTSTEIN (2010), S. 548.

527 MÜLLER/LOCHER (2009), S. 18, in gekürzter und geänderter Form veröffentlicht in ZBl 116 (2015), 641 ff. So nun auch HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2016), N 2874.

528 Hinweise bei HETTICH/WETTSTEIN (2010), S. 537 ff.; ähnlich BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 11.

Eine solche Qualifikation stünde auch im Einklang mit den Erwägungen des Bundesgerichtsentscheids vom 13. April 2015 zur Empfangsgebühr.[529]

Die schweizerische Bundesverfassung geht von der kantonalen Abgabehoheit aus.[530] Entsprechend der in der Verfassung enthaltenen Kompetenzausscheidung darf der Bund nur diejenigen Abgaben erheben, die ihm die Bundesverfassung zuweist, während die Kantone all jene Abgaben erheben dürfen, die nicht ausschliesslich dem Bund vorbehalten sind.[531] Da Steuern keine individuell zurechenbaren Gegenleistungen gegenüberstehen (auch die im Zusammenhang mit dem Rundfunk oft genannte «funktionsfähige Demokratie» oder der «nationale Zusammenhalt» können nicht als solche gelten[532]), kann nicht wie bei den Kausalabgaben überprüft werden, ob Leistung und Gegenleistung in einem angemessenen Verhältnis zueinander stehen. Steuern wie die vorliegende Abgabe sind nicht kostenabhängig und daher in ihrer Höhe potenziell unbegrenzt. Aufgrund dieser Eigenschaften setzt die Bundesverfassung den Steuern enge Grenzen: Die Kompetenz zur Erhebung der wichtigen Steuern ist befristet und in der Höhe begrenzt.[533] Die Verfassung sieht vor, dass die wichtigsten Parameter einer Steuer im demokratisch legitimierten Gesetz zu regeln sind, so der Gegenstand der Abgabe, der Kreis der Abgabepflichtigen und die Höhe in Grundzügen (Bemessungsgrundlage).[534]

Die zukünftige Abgabe verletzt vor allem zwei der hier genannten Regeln: Sie ist in der Verfassung nicht ausdrücklich verankert, weshalb dem Bund die Kompetenz zur Erhebung dieser Steuer fehlt. Weiter ist die Höhe der Abgabe weder durch Verfassung noch durch das Gesetz

---

529 BGE 141 II 182, 197, E. 6.6.

530 VALLENDER (1976), S. 147; BÖCKLI (1989), S. 185; HÖHN (1976), S. 220.

531 Art. 3 und 134 BV. Dazu VALLENDER (1990), S. 23; HÖHN/WALDBURGER (2001), S. 68; WYSS (2009), S. 111; BLUMENSTEIN/LOCHER (2016), S. 60; HETTICH/WETTSTEIN (2010), S. 551 ff.

532 BGer 9C_225/2015 vom 27. August 2015, E. 6.2, sieht Aufsichtsabgaben nur als Steuern an, wenn die Aufsicht für den Abgabepflichtigen «ohne … Nutzen» ist.

533 Art. 128 Abs. 1 BV für die direkten Steuern; Art. 130 BV für die Mehrwertsteuer; Art. 196 Ziffer 13 (Befristung bis Ende 2020) und Ziffer 14 (Mehrwertsteuer).

534 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN (2016), N 2850.

begrenzt, sondern richtet sich vordringlich nach dem Finanzierungsbedarf der SRG (Art. 68a Abs. 1 revRTVG). Aufgrund des weiten Spielraums, den der Gesetzgeber der SRG bei der Wahrnehmung ihres Leistungsauftrags einräumt, legt diese indirekt auch ihren Finanzbedarf – und damit indirekt die Höhe der Abgabe – mit fest. Die Abgabe ist entsprechend mit der Finanzverfassung nicht vereinbar. Wie das BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN für das ähnliche deutsche Finanzierungsmodell festgestellt hat, «fehlt damit eine polit-ökonomische Bremse für Gebührenerhöhungen.»[535] Auch für die Schweiz ist festzuhalten: In Europa gibt lediglich Norwegen mehr Geld/Kopf für den öffentlich-rechtlichen Rundfunk aus.[536]

c) Ausrichtung von Subventionen als Finanzierungsquelle

Subventionen dienen der Beeinflussung des Verhaltens privater Wirtschaftssubjekte. Sie entgelten resp. vergünstigen die Vornahme bestimmter erwünschter Leistungen von Privaten und fördern dadurch ein konkretes öffentliches Interesse.[537] Aufgrund der Vielfalt möglicher Subventionsverhältnisse präsentiert sich der Begriff der Subvention seit jeher uneinheitlich.[538]

Subventionen werden üblicherweise aus dem allgemeinen Staatshaushalt ausgerichtet, doch wird im Bereich der audiovisuellen Grundversorgung aus verfassungsrechtlichen Gründen von dieser Möglichkeit abgesehen. Dabei wird geltend gemacht, das Gebot der Staatsfreiheit

---

535 BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 11, 22.

536 BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 38.

537 RHINOW/SCHMID/BIAGGINI/UHLMANN (2011), § 16 N 43; VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 11 N 73.

538 MÖLLER (2006), 20 ff.; SCHAERER (1992), S. 33 ff.; RHINOW (1971), N 7. Siehe ausserdem rechtsvergleichend zum Subventionsbegriff RODI (2000), S. 29 ff. Als Subventionen gelten Beiträge, Entschädigungen, Kostenbeiträge, Investitionshilfen, Kredite, Zulagen, Finanzhilfen, Abgeltungen, Beihilfen, Zuwendungen, Subsidien, Erleichterungen, zinsfreie oder zinsvergünstigte Darlehen, Prämien, Stipendien, Bürgschaften, Unterstützungen, Steuererleichterungen und ähnliche Instrumente; dazu SCHAERER (1992), S. 38 und 50 f. Weiter VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 11 N 74 und 82; RHINOW (1971), N 61 und 64 f. Dazu auch BGer 2A.273/2004, E. 2.3; BGE 126 II 443, 451 ff., E. 6 m.w.H.

des Rundfunks (Art. 17 und 93 Abs. 3 BV) lasse nicht zu, dass Gelder zunächst in den Staatshaushalt fliessen, weil die Programmveranstalter durch Zuweisungen aus dem Staatshaushalt zu «Kostgängern» des Staates würden.[539] Ob diese aufgrund der deutschen Rechtslage geformten Lehrmeinungen ohne weiteres auf die Schweiz übertragbar sind, ist jedoch zweifelhaft; die Festlegung der Empfangsgebühren durch den Bundesrat (Art. 70 RTVG und Art. 68a Abs. 1 revRTVG) bietet nach der hier vertretenen Auffassung kaum eine überlegenere institutionelle Absicherung (und wird deswegen ebenfalls in der Lehre kritisiert).[540] Auch finanzieren mehrere europäische Länder ihren Programmauftrag aus Steuermitteln, sodass dieses – in Hinsicht von Effektivität und Effizienz möglicherweise überlegene – Finanzierungsmodell nicht per se mit Art. 10 EMRK und Art. 17 BV unvereinbar erscheint.[541]

Die Subvention ist charakterisiert durch eine geldwerte Leistung des Gemeinwesens, welche Dritten in Verbindung mit einem bestimmten Zweck oder als Abgeltung für die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben zukommt.[542] Das Subventionsgesetz des Bundes[543] unterscheidet als allgemeiner Rahmenerlass zwischen Finanzhilfen und Abgeltungen.[544]

---

[539] So MÜLLER/LOCHER (2009), S. 4 im Anschluss an DITTMANN/SCHEEL (2009), S. 15. Auch nach BUNDESRAT (1981), S. 937 und BUNDESRAT (2013b), S. 5040, widerspreche eine Rundfunkfinanzierung aus allgemeinen Staatsmitteln den (impliziten) Vorgaben von Art. 93 Abs. 3 BV.

[540] So auch BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 27. Zur Kritik am heutigen Modell in der Lehre DUMERMUTH (2004), S. 155; BARRELET/WERLY (2001), N 257 ff.; BARRELET fordert gar, der SRG sei das Recht zuzustehen, die Gebühren selbst festzusetzen, wobei sich der Staat auf eine Missbrauchskontrolle zu beschränken habe, BARRELET (1989), S. 149.

[541] Für eine Übersicht siehe BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 11.

[542] VALLENDER/HETTICH/LEHNE (2006), § 11 N 77; rechtsvergleichend RODI (2000), S. 29 ff.

[543] Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen vom 5. Oktober 1990 (Subventionsgesetz, SuG, SR 616.1).

[544] Art. 3 Abs. 1 bzw. Abs. 2 SuG: Finanzhilfen sind geldwerte Vorteile zur Förderung oder Erhaltung einer vom Subventionsempfänger selbstgewählten privaten Aufgabe. Abgeltungen sind demgegenüber Leistungen zur Milderung oder zum Ausgleich finanzieller Lasten, welche dem Subventionsempfänger aus der Erfüllung vorgeschriebener oder übertragener Aufgaben erwachsen.

Ungeachtet der näheren Qualifikation qualifiziert das Bundesgericht die an die SRG fliessenden Gelder als Subventionen.[545] Für andere berechtigte Programmveranstalter werden die Bestimmungen des Subventionsgesetzes denn auch explizit als anwendbar erklärt (Art. 40 Abs. 3 RTVG).

Das Subventionsgesetz soll u.a. sicherstellen, dass Subventionen hinreichend begründet sind und ihren Zweck auf wirtschaftliche und wirkungsvolle Art erreichen (Art. 1 SuG). Die im SuG niedergelegten Grundsätze verpflichten den Bund, Subventionen zweckmässig, kostengünstig und proportional zum öffentlichen Interesse an der Aufgabe auszurichten (so Art. 7 und Art. 10 SuG). Die zuständige Behörde hat zu prüfen, ob der Empfänger die im übertragene Aufgabe gesetzmässig und nach den ihm auferlegten Bedingungen erfüllt hat (Art. 25 SuG). Bei Nichterfüllung, mangelhafter Erfüllung oder Zweckentfremdung der Mittel sind Massnahmen zu ergreifen (Art. 28 ff. und 37 ff. SuG). Art. 5 Abs. 2 Finanzkontrollgesetz[546] führt den Begriff der Wirtschaftlichkeit näher aus: Zu prüfen ist hierbei, ob die Mittel sparsam eingesetzt werden, ob Kosten und Nutzen in einem günstigen Verhältnis stehen, sowie ob finanzielle Aufwendungen die erwartete Wirkung haben.

Art. 25 Abs. 1 RTVG verpflichtet die SRG, ihren Finanzhaushalt nach den anerkannten Grundsätzen der besten Praxis zu führen; sie soll sich wirtschaftlich verhalten, ihre Mittel bestimmungsgemäss verwenden und für die langfristige Substanzerhaltung des Unternehmens im Hinblick auf die Erfüllung ihres Auftrages sorgen. Zu diesem Zweck schreibt der Gesetzgeber eine Rechnungslegung nach Aktienrecht sowie die Einhaltung börsenrechtlicher Rechnungslegungsstandards vor (Art. 36 Abs. 1 RTVG). Die Rechnung für die Erfüllung des Leistungsauftrags ist von den übrigen Tätigkeiten zu trennen (Art. 36 Abs. 2 RTVG). Die Einhaltung dieses Standards kann durch das UVEK, die

[545] BGE 141 II 182, S. 197, E. 6.6.

[546] Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über die Eidgenössische Finanzkontrolle (Finanzkontrollgesetz, FKG, SR 614.0). Das FKG selbst ist aufgrund der expliziten Vorschrift von Art. 36 Abs. 6 RTVG nicht auf die SRG anwendbar.

eidg. Finanzkontrolle oder andere Sachverständige überprüft werden; jedoch sind reine Zweckmässigkeitskontrollen nicht zulässig (Art. 36 Abs. 6 und 7 RTVG).

Das RTVG weicht damit vor allem für die SRG, aber auch für andere konzessionierte Veranstalter von den im SuG statuierten Grundsätzen ab. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist weder der zu erfüllende Auftrag definiert, noch wird die Zweckmässigkeit und Wirtschaftlichkeit der Auftragserfüllung einer regelmässigen und eingehenden Prüfung unterzogen.[547] Auch die für den Vergleich von Leistungsparametern relevante Transparenz über Kerngrössen fehlt fast gänzlich («yardstick competition»).[548] Soweit ersichtlich wurde die eidg. Finanzkontrolle noch nie beauftragt, eine Prüfung der Wirtschaftlichkeit bei der SRG vorzunehmen. Die Finanzaufsicht liegt damit heute weitgehend in der Selbstverantwortung der SRG.[549] Die finanziellen Beiträge an die SRG werden damit entrichtet, ohne dass die ordnungsgemässe und wirtschaftliche Erbringung dieser Leistung, die für sich kaum konkret definiert ist, einer angemessenen Kontrolle unterworfen werden könnte.

d) Werbung und Sponsoring als ergänzende Finanzierungsquellen

Private Medienunternehmen finanzieren sich gewöhnlich über Abonnementsgebühren und Werbung (in verschiedenen Ausprägungen). Dabei zeigen die traditionellen Printmedien grosse Mühe, ihre etablierten Geschäftsmodelle ins Internet zu übertragen, da die Zahlungsbereitschaft für Online-Inhalte nicht besonders ausgeprägt zu sein scheint (technisch sind Paywalls ohne weiteres möglich).[550] Im Bereich

[547] Abgesehen von bescheidenen Ansätzen zur Kontrolle der Effektivität der Subventionen. Hinweise dazu bei MEISTER/MANDL (2014), S. 18 f.

[548] BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 22. Seit kurzer Zeit sind die Sendungskosten nun öffentlich verfügbar, sodass nun eine erste Grundlage für ein Benchmarking gegeben wäre: http://www.srgssr.ch/de/aktuell/tv-sendungskosten/.

[549] BUNDESRAT (2002a), S. 1613.

[550] Hinweise bei MEISTER/MANDL (2014), S. 37 f.

der audiovisuellen Medien wird Pay-TV dagegen als schwer vereinbar mit der Idee eines Programmauftrags angesehen. Veranstalter ohne Programmauftrag sind dagegen nicht an das Free-TV gebunden; diese Sendeunternehmen entwickeln wie die Verbreitungsplattformen durchaus neue Geschäftsmodelle (z.B. die erwähnten SVoD, TVoD und AVoD-Dienste).

Im Kontext audiovisueller Medien werden «Werbung» und Sponsoring» unterschieden, die vom Gesetzgeber unterschiedlich erfasst bzw. eingeschränkt werden. Für die SRG bestehen besondere Werbeeinschränkungen (asymmetrische Werbevorschriften), die weniger im Bereich Fernsehen, sondern vor allem im Bereich Radio und im übrigen publizistischen Angebot (Online) besonders ausgeprägt sind. So ist die Werbung in den Radioprogrammen der SRG verboten (Art. 14 Abs. 1 RTVG); das Sponsoring ist möglich, aber stark beschränkt (Art. 22 Abs. 7 RTVV i.V.m. Art. 14 Abs. 3 RTVG). Im übrigen publizistischen Angebot hat der Bundesrat von der ihm eingeräumten Möglichkeit zur Unterbindung von Werbung und Sponsoring Gebrauch gemacht (Art. 23 RTVV i.V.m. Art. 14 Abs. 3 RTVG). Mit weniger Einschränkungen relativ frei sind die nicht konzessionierten (privaten) Radio- und Fernsehprogramme (Art. 18 Abs. 7 und Art. 19 Abs. 2 RTVV i.V.m. Art. 11 Abs. 3 RTVG). Im Bereich der traditionellen Printmedien (inkl. deren Online-Angebot) ist Werbung dagegen (rechtlich) uneingeschränkt möglich.

Die Gründe für diese Beschränkungen im Bereich Radio und Fernsehen sind vielfältig und keineswegs nur Ausdruck des Rücksichtnahmegebots (Art. 93 Abs. 4 RTVG).[551] Wesentliche Einschränkungen sind vielmehr auf die – im Lichte einer mutmasslich besonderen Wirkung der elektronischen Medien – Bewahrung einer möglichst unverfälschten Meinungsbildung zurückzuführen (Verbot politischer Werbung, Trennungsgrundsatz, Offenlegung von Sponsoren, etc.). Andere Be-

[551] GRABER/STEINER (2014), Art. 93 BV, N 24, sowie ZELLER/DUMERMUTH (2014), Art. 93 BV, N 41, nennen die Abschöpfung von Werbeeinnahmen im Printbereich als Motivation für die Formulierung des Rücksichtnahmegebots.

schränkungen dienen polizeilichen Zwecken (z.B. dient das Tabakwerbeverbot dem Gesundheits- und Jugendschutz; das Verbot religiöser Werbung soll den Religionsfrieden bewahren).[552]

Zu beobachten ist, dass es die technische Entwicklung den Konsumenten zunehmend erlaubt, Programme ohne Werbung zu empfangen (z.B. Catch-Up-TV, das ein Vorspulen während den Werbeblöcken ermöglicht).[553] Obwohl im Bereich der Werbeumsätze vor allem die Printmedien Rückgänge zu verzeichnen hatten, dürfte mittelfristig auch die Finanzierung von Radio- und Fernsehprogrammen über Werbung schwieriger und allenfalls wirtschaftlich weniger attraktiv werden.[554] Ein grosser Teil der Werbeumsätze dürfte künftig «Online» generiert werden. Ob die technische Entwicklung es einst den Programmveranstaltern erlauben wird, hier zu kontern, ist noch nicht absehbar. Zu nennen sind hier z.B. zielgruppenspezifische Werbung in breit angelegten Werbeinventaren und gänzlich neue Geschäftsmodellen basierend auf Hybrid TV (z.B. «Hybrid broadcast broadband TV», auch «HbbTV», bzw. umgangssprachlich «Red-Button-TV»). Da noch nicht klar ist, inwieweit die Verbreitungsplattformen den Sendeunternehmen diese neuen Geschäftsmodelle ermöglichen müssen, wird bei dieser ungewissen Entwicklung vorerst die Position der weniger werbeabhängigen SRG weiter gestärkt.[555]

Gleichzeitig steht die Teilfinanzierung der SRG bzw. des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch Werbung in der Kritik. Einerseits freilich aufgrund der Befürchtung, dass dadurch den privaten Medien Werbeeinahmen entgehen. Andererseits deswegen, weil die Service-Public-Orientierung der betreffenden Sender dadurch in Mitleidenschaft gezogen werden könnte.[556] So führt das deutsche Bundesver-

[552] Dazu ausführlich SAXER/BRUNNER (2015), N 7.158 ff.

[553] EMEK (2015), S. 16, weist darauf hin, dass dies daran liege, dass die Verbreitung ohne Zustimmung der Sender erfolgen kann. Siehe oben Kapitel 2.1.5.

[554] So weisen MEISTER/MANDL (2014), S. 34, auf nach wie vor steigende Werbeumsätze im Bereich Fernsehen hin. Eine Übersicht über die aktuellen Umsätze gibt EMEK (2015), S. 10 f. – vgl. zu Entwicklungen auch S. 25 f.

[555] Hinweise bei MEISTER/MANDL (2014), S. 46.

[556] So für Deutschland BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (2014), S. 23 f.

fassungsgericht zu diesem Aspekt aus: «Indem er [der öffentlich-rechtliche Rundfunk] jedenfalls im Wesentlichen öffentlich finanziert ist, wird er dazu befähigt, wirtschaftlich unter anderen Entscheidungsbedingungen zu handeln. Auf dieser Basis kann und soll er durch eigene Impulse und Perspektiven zur Angebotsvielfalt beitragen und unabhängig von Einschaltquoten und Werbeaufträgen ein Programm anbieten, das den verfassungsrechtlichen Anforderungen gegenständlicher und meinungsmässiger Vielfalt entspricht.»[557]

[557] BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 – 1 BvF 1/11 – N 1-135, N 37. Siehe unten Kapitel 4.2.

4.2. Aktuell diskutierte und implementierte Formen der Medienförderung

4.2.1. Begrenzung öffentlich finanzierter Angebote durch Prüftests

In den von dualen Rundfunkordnungen geprägten europäischen Ländern haben sich in den vergangenen Jahren Kompromisslösungen entwickelt, welche die expansive Tendenz der öffentlich finanzierten Programmveranstalter begrenzen und gleichzeitig die Autonomie der Programmveranstalter respektieren sollen. Dabei sollen vor allem der Expansion in die neuen Online-Medienmärkte Grenzen gesetzt werden, um damit eine übermässige Konkurrenzierung der privat finanzierten Medien in diesen Märkten zu verhindern. Bei der Ausgestaltung solcher Tests ist die einschlägige Mitteilung der EU-Kommission zu beachten:[558] Diese verlangt im Sinne der Transparenz, dass der öffentlich-rechtliche Auftrag so genau wie möglich definiert wird, dass eine formelle Betrauung und Kontrolle des Veranstalters stattfindet, und dass vor allem neue audiovisuelle Angebote den Wettbewerb nicht übermässig verzerren.

Freilich sind diese europäischen Vorgaben auf die Schweiz nicht direkt übertragbar, da hierzulande – ausser für den Flugverkehr – keine solch restriktiven Beihilferegeln gelten. Insofern hat die in Europa geführte Debatte die Schweizer Behörden nicht erreicht: Die Eidgenössischen Medienkommission (EMEK) geht auch in ihrem jüngsten Bericht vom Dezember 2015 davon aus, dass eine staatlich organisierte Förderung von Radio- und Fernsehinhalten notwendig und das heutige System tauglich ist. Entsprechend möchte sie eine vergleichbare Förderung auch im Bereich journalistischer Print- und Online-Medien einführen.[559] Die Tätigkeit der SRG soll danach «von einem ausgehandelten

[558] Mitteilung der europäischen Kommission über die Anwendung der Vorschriften über staatliche Beihilfen auf den öffentlich-rechtlichen Rundfunk, in: ABl EU, C 257 vom 27.10.2009, S. 1 ff.

[559] EMEK (2015), S. 1.

publizistischen Leistungsversprechen, einem internen Evaluationsverfahren und einem externen Audit sowie von einer unabhängigen journalistischen Qualitätskontrolle begleitet werden. Auf einen aufwändigen Public-Value-Test, wie er im Ausland bekannt ist, soll verzichtet werden. «Erweiterungen in der Tätigkeit der SRG sollten von einer staatsunabhängigen Fachbehörde beurteilt werden, welche die Zweckmässigkeit für die «Service-Public»-Ziele und die Auswirkungen auf die privaten Medien abschätzt.»[560]

In Deutschland wird ein dreistufiges Testmodell zur Prüfung neuer Angebote der öffentlich-rechtlichen Rundfunkanstalten angewendet. Hintergrund ist eine im Jahr 2003 durch den Verband Privater Rundfunk und Telemedien (VPRT) eingereichte Beschwerde bei der EU-Kommission, welche die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks als wettbewerbsverzerrend und somit als unzulässige staatliche Beihilfe im Sinne des europäischen Gemeinschaftsrechts rügte.[561] Der im Verfahren getroffene Kompromiss mündete unter anderem in eine Ergänzung des Rundfunkstaatsvertrags.[562] Der Drei-Stufen-Test gemäss § 11f RStV soll die Prüfung ermöglichen, ob ein neues oder verändertes Internetangebot der Rundfunkanstalten ihrem öffentlich-rechtlichen Auftrag entspricht. Dabei stehen einerseits das Bedürfnis nach dem Angebot und die Frage, ob dieses Bedürfnis dem Funktionsauftrag entspricht, im Zentrum der ersten Stufe.[563] In der zweiten Stufe stellt der publizistische Wettbewerb den zentralen Massstab dar: Es wird untersucht, inwiefern der publizistische Wettbewerb durch das fragliche Angebot beeinflusst wird; davon zu unterscheiden ist der ökonomische Wettbewerb, der jedoch insbesondere dann beachtlich ist, wenn durch das neue Angebot andere am Markt befindliche Angebote vollständig verdrängt werden könnten. Der

[560] EMEK (2015), S. 2 und 29 ff. Siehe hierzu die detaillierte Kritik von GROB (2016).
[561] Vgl. EU-KOM, Entscheidung vom 24. April 2007, KOM 2007, S. 1761.
[562] Staatsvertrag (aller Bundesländer) für Rundfunk und Telemedien vom 31. August 1991, i.d.F. des Achtzehnten Staatsvertrags zur Änderung rundfunkrechtlicher Staatsverträge, in Kraft seit 1. Januar 2016 (RStV). Dazu HUBER (2010), S. 201 ff.
[563] Ausführlich EIFERT (2012), § 11f RStV, N 58 ff.

Umstand, dass bereits ähnliche oder gleichartige Angebote von privaten Betreibern existieren ist nach diesem Test für sich gesehen jedoch noch kein Ausschlussgrund. Aufgrund der Prognose über die zukünftige Wettbewerbssituation ist die Ermittlung des publizistischen Mehrwerts zu prüfen, was regelmässig umfangreicher interdisziplinärer Gutachten bedarf.[564] In der dritten Stufe werden die Kosten des Angebots untersucht, um den Aufwand mit dem erzielten publizistischen Mehrwert abzuwägen.[565] Seit 1. Januar 2013 wird das öffentlich-rechtliche Programmangebot durch einen Rundfunkbeitrag finanziert, der pauschal pro Haushalt zu leisten ist.[566] Festgelegt wird die Höhe des Beitrags in einem besonderen Verfahren, das weitgehend in den Händen einer unabhängigen Kommission («KEF») liegt und den Landesparlamenten aufgrund der Vorgaben des deutschen Grundgesetzes nur wenig Spielraum für abweichende Festlegungen lässt.[567]

Vorbild des deutschen Drei-Stufen-Tests ist der britische «Public Value Test», der allerdings wesentlich aufwendiger ist. Der Test beinhaltet zwei formelle Prozesse, bestehend aus einem Assessment des Mehrwerts eines Angebots für die Öffentlichkeit und einem Assessment der Beeinflussung des Wettbewerbs. Der Mehrwert für die Öffentlichkeit wird durch den «BBC Trust» eingeschätzt, einem zwölfköpfigen, unabhängigen, aber nach politischen Gesichtspunkten besetzten Gremium. Die Einschätzung der Auswirkungen auf den Wettbewerb obliegt der «Ofcom», die Regulierungsbehörde für Rundfunk, Telekommunikation und Post. Der geschaffene Mehrwert umfasst Gesichtspunkte wie Reichweite, Qualität, Wirkungen für

564 Vgl. dazu etwa das 250 Seiten umfassende interdisziplinäre Gutachten zu den marktlichen Auswirkungen der 3sat-Telemedien unter der Projektleitung der Goldmedia GmbH, abrufbar unter: http://www.zdf.de/ZDF/zdfportal/blob/26566112/1/data.pdf.

565 Vgl. PETERS T. (2009); SCHULZ (2008); PETERS B. (2009), S. 26 ff.

566 Grundlage dafür ist der Rundfunkbeitragsstaatsvertrag (RBStV) vom 13. Dezember 2011.

567 Grundlage dafür ist der Rundfunkfinanzierungsstaatsvertrag (RFinStV) vom 26. August bis 11. September 1996. Im Wesentlichen ist das Verfahren durch eine Entscheidung des deutschen Bundesverfassungsgerichts vorgegeben (BVerfGE 90, 60 (92 und 102 f.) – 8. Rundfunkentscheidung.

Konsumenten und die Gesellschaft, sowie das Kosten-/Nutzen-Verhältnis des neuen Angebots. Es soll gezeigt werden, inwiefern das Angebot zum öffentlichen Auftrag der BBC beiträgt. Die Prüfung der Wettbewerbssituation umfasst eine Einschätzung der positiven wie auch negativen Auswirkungen des neuen Angebots auf bestehende oder alternative Produkte und Dienstleistungen. Nach einer öffentlichen Vernehmlassung fällt der BBC Trust die Entscheidung über die Genehmigung des Angebots. Finanziert wird das Angebot der BBC aus einer Fernsehempfangsgebühr, die von der Regierung unter Genehmigungsvorbehalt des Parlaments festgesetzt wird und via allgemeinen Staatshaushalt an den Veranstalter fliesst.

Institutionell wird die oben beschriebene Prüfung in Deutschland durch interne Gremien der Rundfunkanstalten vorgenommen, um verfassungsrechtlichen Bedenken betreffend Programmautonomie zu begegnen.[568] Die Rundfunkratsmitglieder befinden also darüber, ob das projektierte Angebot die Anforderungen des Drei-Stufen-Test im Ergebnis erfüllt und erlassen eine substantiiert begründete Entscheidung, die veröffentlicht wird.[569] Dagegen wird der Public Value Test in Grossbritannien durch unabhängige Behörden durchgeführt. Die in beiden Test-Formen vorgenommene prozedurale Verrechtlichung erscheinen nicht als besonders effizient, und in Deutschland aufgrund der Selbstkontrolle der öffentlich-rechtlichen Veranstalter auch nicht als effektiv.[570]

Eine weitere Möglichkeit die relative Expansion der SRG als Veranstalter mit Programmauftrag zu bremsen, ist die Beschränkung der Budgetmittel. Einerseits wurde bereits mehrfach gefordert, dass sich die SRG durch ein allgemeines Werbeverbot aus den Werbemärkten zurückziehen müsse.[571] Durch ein Werbeverbot könnte die Wettbewerbsverzerrung auf den Werbemärkten entschärft werden. Dies

[568] Vgl. LADEUR (2009), S. 910 f.

[569] PETERS T. (2009); Ausführlich zu den prozeduralen Aspekten des Drei-Stufen-Test: KOPS/SOKOLL/BENSINGER (2009).

[570] So wohl auch NAWRATH (2011), S. 70 ff.

[571] Beispielsweise forderten die Schweizer Verleger ein Werbeverbot für die SRG Programme, damit die direkte Konkurrenz auf den Werbemärkten für die privaten,

wird bereits in einigen europäischen Ländern, so Grossbritannien, Dänemark, Norwegen und Schweden, so betrieben.[572] Ein Werbeverbot für die öffentlichen Anbieter löst allerdings die anderen bereits diskutierten Problembereiche nicht. Auf die Forderung eines Werbeverbots wurde immer wieder – auch von Seiten der SRG – entgegnet, dass es wenig Sinn mache, wenn sich die SRG aus dem Werbemarkt zurückziehen müsste, weil dadurch nur mehr Werbegelder an ausländische Werbefenster abfliessen würden und nicht mehr Mittel für die schweizerischen privaten Anbieter übrig blieben. Es ist natürlich festzuhalten, dass die Nationalität der Anbieter für die Frage der Wettbewerbsverzerrung überhaupt keine Rolle spielt. Solange die subventionierte SRG auch im Werbemarkt aktiv ist, bleibt die Wettbewerbsverzerrung bestehen, unabhängig davon, ob Werbemittel vermehrt an ausländische Anbieter fliessen würden. Wie sich die Werbemärkte ohne die SRG entwickeln und wie sich die verbleibenden Marktteilnehmer positionieren würden, ist eine empirische Frage. Ein umfassendes Werbeverbot für die SRG würde jedoch zumindest für eine Übergangszeit einen wichtigen Absatzkanal für die Werbetreibenden beseitigen und gäbe wohl auch den Zwangsabgaben eine erhöhende Tendenz. Realpolitisch ist eine quantitative Beschränkung des Werbevolumens der Veranstalter mit Programmauftrag (vor allem der SRG) oder ein Absenkpfad realistischer als ein absolutes Werbeverbot.[573]

In diesem Sinne geht Avenir Suisse mit ihrem Vorschlag eines Ertrags-Cap einen Schritt weiter.[574] MEISTER und MANDL schlagen vor, die finanziellen Mittel der SRG global zu beschränken, d.h. bezüglich Werbung und Gebühreneinnahmen. Die Autoren stellen fest, dass das Wachstum der Gebühreneinnahmen durch Bevölkerungswachstum in einem Markt mit nicht-Rivalität im Medienkonsum zu einer relativen Ausweitung der budgetären Möglichkeiten führt und die privaten Anbieter zusätzlich bedrängt. Der vorgeschlagene Ertrags-Cap friert die

nicht subventionierten Anbieter entschärft würde (z.B., Neue Zürcher Zeitung, «Schweizer Verleger fordern ein Werbeverbot für die SRG», 06.01.2015).

572 Siehe für ein Übersicht MEISTER/MANDL (2014), S. 14.

573 Zu weiteren Vorschlägen wie einem Index auch MEISTER/MANDL (2014), S. 50 ff.

574 MEISTER/MANDL (2014), S. 49 ff.

Gebühreneinnahmen real auf dem Niveau eines bestimmten Jahres ein. Eine wachsende Bevölkerung profitiert daher von über die Zeit sinkenden Abgaben. Damit das nun fehlende reale Wachstum der Gebühreneinnahmen nicht über die Werbemärkte kompensiert wird, sind auch die Werbeeinnahmen dem Cap unterstellt. Damit wären Werbeverbote hinfällig. Ein ähnlicher Ertrags-Cap ist in Belgien implementiert.[575]

4.2.2. Finanzierung von Inhalten, nicht von Institutionen

Eine Alternative zur Subventionierung eines engen Kreises von Veranstaltern ist die Finanzierung von Inhalten. So vergibt in Neuseeland eine unabhängige, durch Gesetz[576] eingerichtete Behörde («NZ on Air», gesetzlich «the Broadcasting Commission») auf Basis von Finanzierungsanträgen Subventionen für spezifisch neuseeländischen (audiovisuellen) Content, vor allem im Bereich Radio und Fernsehen, aber auch im Bereich digitaler Medien wie YouTube. Die Zuweisung öffentlicher Gelder erfolgt vor allem auf Grundlage kompetitiver Ausschreibungen durch Verträge, deren Einhaltung überprüft wird.[577] Im Bereich Radio werden aber nach wie vor auch Radiostationen gefördert. Die Subvention wird – seit Abschaffung der auch dort erhobenen Empfangsabgaben – aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert. Zugang zu öffentlichen Geldern haben damit nicht mehr nur ausgewählte Stationen, sondern alle Programmveranstalter wie auch die Kulturschaffenden selbst, soweit die Verbreitung schon gesichert ist. Auffällig ist, dass die Förderung – anders als in der Schweiz – das Internet als Verbreitungsplattform miteinbezieht. Das Modell konzentriert erhebliche finanzielle Mittel und damit Macht bei einer einzigen Behörde, die zumindest in der Phase der Ernennung ihrer Mitglieder politischen Einflüssen nicht vollständig entzogen ist und teilweise bürokratisch agiert. Kritisiert wird NZ on Air regelmässig für

[575] MEISTER/MANDL (2014), S. 49 ff.
[576] Section 35 Broadcasting Act of 1989.
[577] Section 43 Broadcasting Act of 1989. Siehe zu den Grundsätzen für das Funding http://www.nzonair.govt.nz/about-nz-on-air/how-we-invest/.

einzelne Finanzierungsentscheide, z.B. wegen «Verschwendung» oder Patronage gut vernetzter Individuen und Gruppen. Es wird auch darauf hingewiesen, dass die Beurteilung der Qualität der eingereichten Anträge ex ante schwierig ist.[578]

Eine gänzlich andere Stossrichtung verfolgt das von Avenir Suisse im Jahr 2014 vorgeschlagene Förderungsmodell mit einem «Public Content Provider».[579] Danach würde eine als «Public Content Provider» organisierte SRG mit Programmauftrag zwar weiterhin audiovisuelle Inhalte in allen vier Landessprachen produzieren, doch könnte sie diese Inhalte nicht mehr über eigene Plattformen ausstrahlen. Stattdessen würde sie die Inhalte privaten Dritten als Vorleistung zur Verfügung stellen. Dadurch könnte sie keine Nutzer- oder Werbeerträge generieren; die gebührenfinanzierten Beiträge wären für andere Programmveranstalter unentgeltlich. Die Lösung besticht durch Wettbewerbsneutralität, Einfachheit und die mit ihr einhergehende Förderung von Eigenproduktionen. Offen eingeräumter Nachteil der Lösung ist, dass sie nicht wettbewerblich ist und immer noch von einem monopolistischen Service-Public-Anbieter ausgeht. Nach der hier vertretenen Auffassung geht mit diesem gewichtigen Nachteil auch die Gefahr einher, dass eine (typisch schweizerische) korporatistische Lösung geschaffen wird, die sich wohl wenig offen für Innovationen zeigt und bei der alle Medienanbieter über den Service-Public-Anbieter miteinander «verbandelt» sind. Insgesamt scheint der Vorschlag zwar interessant aber zu wenig wettbewerblich, so dass die Medienvielfalt wohl kaum besonders gestärkt würde.[580] Aus ähnlichen Gründen beurteilen die vorliegenden Autoren auch die anderen, derzeit diskutierten Modelle von Kooperationen zwischen der SRG und der freien Presse mit grosser Skepsis.[581]

[578] MEISTER/MANDL (2014), S. 47 f.
[579] MEISTER/MANDL (2014), S. 54 ff.
[580] Ähnlich auch EMEK (2015), S. 28. Es erscheint allerdings widersprüchlich, wenn die EMEK dieses Modell ablehnt, aber gleichzeitig eine vermehrte Zusammenarbeit mit Privaten fordert (S. 32).
[581] Siehe etwa die Studie von GRUBENMANN/RUSS-MOHL (2016).

4.3. Zwischenfazit zur institutionellen Ausgestaltung und Finanzierung

Die Verwirklichung der verfassungsrechtlich angestrebten Medienordnung hängt nicht nur von der konkreten inhaltlichen Fassung des Programmauftrags ab, sondern massgeblich auch von institutionellen Faktoren wie der Organisation und Finanzierung der mit dem Programmauftrag verpflichteten Anbieter. Ökonomische Überlegungen betreffend Effektivität und Effizienz von staatlichen Interventionen sind dabei über Verfassungsregeln wie Subsidiarität, Verhältnismässigkeit, sowie der Verpflichtung zu Wirksamkeitskontrollen und zur bedarfsgerechten und wirtschaftlichen Aufgabenerfüllung in die rechtliche Ausgestaltung der Medienordnung einzubringen. Dabei kommt dem Gesetzgeber ein relativ grosser Spielraum zu: Weder die SRG als Institution noch das derzeitige Finanzierungsmodell sind von der Verfassung fest vorgegeben.

Als verfassungsrechtliches Erfordernis sind die Medien von staatlicher Beeinflussung abzuschirmen. Dem Staat ist es nicht nur verboten, eigene Medien zu betreiben; er hat auch den von ihm beauftragten und finanzierten Medien ausreichende inhaltliche und organisatorisch-strukturelle Autonomie zuzugestehen. Von den üblichen Grundsätzen der Public Governance wird daher bei den Programmveranstaltern mit Programmauftrag abgewichen. Dies führt dazu, dass diese Programmveranstalter die von ihnen unter dem Programmauftrag zu erbringenden Leistungen nicht nur weitgehend selbstständig definieren, sondern auch hinsichtlich ihrer Festlegungen kaum einer Kontrolle unterliegen. Hinzu kommt, dass die für die Finanzierung des Programmauftrags zur Verfügung stehenden öffentlichen Mittel rechtlich nicht begrenzt sind, sondern – ungeachtet entgegenstehender verfassungsrechtlicher Vorgaben – am Bedarf der Veranstalter auszurichten sind. Dadurch ergibt sich ein Anreiz zur Expansion des Tätigkeitsfelds, dem das Recht heute kaum Schranken setzt. Eine derart weitreichende Autonomie entspricht zwar der Medienfreiheit, ist jedoch nur schwer mit den erwähnten weiteren – beschränkenden – Verfassungsprinzipien zu vereinbaren. Eine Stärkung der Governance

der öffentlich finanzierten Programmveranstalter erscheint daher geboten.

Für die Förderung der Medien stehen verschiedene Modelle zur Diskussion und sind teilweise im Ausland schon implementiert worden. Alle diese Modelle zielen auf eine Zurückbindung der Programmveranstalter auf die tatsächliche Erfüllung des Leistungsauftrags sowie die Minderung der bestehenden Wettbewerbsverzerrungen zwischen traditionellen Rundfunkveranstaltern und den «freien» Printmedien, z.B. durch feste Grenzen bei öffentlicher Finanzierung und den Werbeeinnahmen. Während Grenzen bei der Finanzierung durchaus sinnvoll und auch relativ einfach umzusetzen sind, zeigt sich vor allem bei den im Ausland gebräuchlichen Prüftests für Angebote der Veranstalter mit Programmauftrag, dass diese sehr aufwändig und bei fehlender externer Durchführung auch kaum effektiv sind.

Die Förderung von Inhalten nach dem neuseeländischen Modell belebt zwar den Veranstalterwettbewerb und verwesentlicht den Programmauftrag, konzentriert jedoch erhebliche Macht bei einer nach politischen Gesichtspunkten zusammengesetzten Behörde und macht aufwändige ex ante Evaluationen notwendig. Das Problem der Wettbewerbsverzerrung wird auch durch das Modell eines «Public Content Providers» gelöst, eröffnet in einem traditionell genossenschaftlich ausgerichteten Land wie der Schweiz aber die Gefahr eines – der Meinungsvielfalt abträglichen – Korporatismus.

Allen bisherigen Vorschlägen zur Förderung der audiovisuellen Medien ist gemein, dass nur für die Produktion und Ausstrahlung von Inhalten gesorgt wird, nicht aber für deren tatsächlichen Konsum. Eine positive Externalität erzielt allerdings erst der Konsum der meritorischen Inhalte. Darüber hinaus lassen die bisherigen Vorschläge die substantielle Heterogenität in der Konsumwahrscheinlichkeit und in der Wirkung der Inhalte auf die politische Meinungsbildung und politische Partizipation in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen weitgehend unberücksichtigt. Eine Subventionsvergabe, die sich konsequent auf eine Förderung von Inhalten mit positiver Externalität

beschränkt, muss bei der Festlegung und Gewichtung der förderungswürdigen Inhalte weitgehend unabhängig und immun gegen politische Einflussnahme sein.

5. Vorschlag für eine zukunftsorientierte Medienförderung

Einleitend sei explizit erwähnt, dass im schweizerischen Kontext noch kaum systematische Evidenz für die Existenz von positiven Externalitäten zusammengetragen wurde und eine Medienförderung erst auf Grundlage solcher Studien gerechtfertigt werden könnte. Systematische Studien müssten zuerst die Existenz von Externalitäten aufzeigen, worauf untersucht werden müsste, ob mit einer Medienförderung interveniert werden sollte und wenn ja, in welcher Grössenordnung eine Förderung eine Wirkung erzielen könnte. Der nachfolgende Vorschlag geht davon aus, dass eine positive Externalität gezeigt wurde und der politische Wille zu einer Förderung vorhanden ist.

Die staatliche Finanzierung eines Programmveranstalters mit Leistungsauftrag ist nur eine von vielen Möglichkeiten Medieninhalte mit positiver Externalität (resp. meritorischem Charakter) zu produzieren und zu verbreiten. Diese Form des staatlichen Eingriffs kommt mit vielen gewichtigen Nachteilen. Erstens hat sie das bereits diskutierte Potenzial der Verdrängung anderer Informationsangebote mit meritorischem Charakter durch staatlich produzierte und finanzierte Inhalte. Dieses Problem wird durch die Medienkonvergenz stark akzentuiert. Zweitens kann die Form des staatlichen Eingriffs auch privat produzierte Medieninhalte ohne meritorischen Charakter (z.B. Unterhaltung, etc.) verdrängen. Drittens führt sie zu einer verstärkten Konkurrenz auf den mit den Medienmärkten verbundenen Werbemärkten, was die Finanzierungsmöglichkeiten von privaten Anbietern zusätzlich erschwert. Viertens ist der Unterhalt einer gesamten Senderkette kostspielig, weil nicht nur die gesellschaftlich erwünschten Inhalte, sondern ein gesamtes Programm inklusive Unterhaltungsprogramm (ohne offensichtlichen meritorischen Charakter) finanziert werden muss. Wie oben gezeigt wurde, machen Inhalte im Unterhaltungsbereich einen beträchtlichen Teil des Gesamtangebots der SRG aus. Fünftens entscheidet die SRG heute weitgehend im Alleingang dar-

über, welche Inhalte (mit oder ohne meritorischen Charakter) sie produziert und in welchen Formaten sie diese transportiert. Aus diesen Gründen muss die Frage nach alternativen Ansätzen zur Produktion, Verbreitung und zum Konsum von erwünschten Medieninhalten gestellt werden.

5.1. Rahmenbedingungen und Einordnung

Das Gesamtvolumen einer Medienförderung wäre im politisch-demokratischen Prozess zu bestimmen und dürfte stark davon abhängen, ob in Zukunft immer noch unterschiedliche Förderinstrumente parallel für den audiovisuellen und den Printbereich existieren und ob die Kulturförderung im Medienbereich (neben den bestehenden Instrumenten der direkten Kulturförderung) weiterbestehen bleibt.[582] Eine zukunftsorientierte Medienförderung müsste eine breite Palette von Medienformen abdecken. Durch die Konvergenz der Medien wird eine kohärente Medienpolitik in der Zukunft nicht darum herumkommen einen ganzheitlichen Ansatz zu wählen. Eine solche Politik müsste die wichtigsten Medienformen wie Radio, TV, Film, Presse und natürlich auch Online-Medien beinhalten. Der hier vorgestellte Vorschlag kann flexibel ausgestaltet werden, je nachdem wie die Medienmärkte abgegrenzt und welche Förderinstrumente neben den hier besprochenen in Zukunft weiterhin eingesetzt werden.

[582] Im Jahr 2014 flossen rund 1'264 Mio. CHF an öffentlichen Geldern zur Förderung der audiovisuellen Medien aus den Empfangsgebühren in die SRG (ca. 1'210 Mio. CHF) und weitere konzessionierte Radio- und Fernsehveranstalter (ca. 54 Mio. CHF). Weitere ca. 50 Mio. CHF fliessen 2016 via die indirekte Presseförderung über Preisermässigungen bei der Postzustellung in den Medienbereich (zudem wird ein reduzierter MWSt-Satz von 2,5% erhoben). Laut Bundesamt für Statistik (2013) flossen im Jahr 2013 für die Bereiche «Konzert und Theater», «Film und Kino», «Massenmedien» über die Vehikel der Kulturförderung alleine auf der Bundesebene weitere ca. 124 Mio. an Fördergeldern an Veranstalter im Kulturbereich (ohne die indirekte Kulturförderung durch die SRG).

Als Rahmenbedingung ist auf dem Wege der Gesetzgebung ein öffentlicher Auftrag zu formulieren, der konsequent auf Inhalte mit positiver Externalität abzielt. Ein solches Mandat hat aus den geschilderten verfassungsrechtlichen Gründen die konkreten Inhalte und publizistischen Formate offen zu lassen. Nur so lassen sich die Unabhängigkeit der Medien, aber auch die Technologieneutralität der Förderung sicherstellen.

5.2. Hauptkomponenten des Vorschlags

Allen bisherigen Vorschlägen zur Förderung der audiovisuellen Medien ist gemein, dass nur für die Produktion und Ausstrahlung von Inhalten gesorgt wird, nicht aber für deren tatsächlichen Konsum. Eine positive Externalität erzielt allerdings erst der Konsum der meritorischen Inhalte. Darüber hinaus lassen die bisherigen Vorschläge die substantielle Heterogenität in der Konsumwahrscheinlichkeit und bei der Wirkung der Inhalte auf die politische Meinungsbildung und politische Partizipation in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen weitgehend unberücksichtigt.

Falls bei einer zukünftigen Medienförderung tatsächlich konsequent auf Inhalte mit positiver Externalität abgezielt werden soll, müssen der effektive Konsum der Inhalte und die Heterogenität in Konsum und Wirkung berücksichtigt werden. Unser Vorschlag zielt einerseits genau auf diese Integration der Konsumseite ab und versucht andererseits die unterschiedliche Wirkung von Inhalten und die zur Vermittlung genutzten Medienformate miteinzubeziehen.

Je nach Abgrenzung und Ausgestaltung einer zukünftigen Medienförderung könnten gesamte Radio- oder TV-Programme, Presseprodukte oder auch einzelne Inhalte über verschiedene Verbreitungstechnologien hinweg evaluiert und gefördert werden. Programmver-

anstalter oder andere Medienproduzenten[583] könnten, je nach Ausgestaltung, ihre Programme oder Inhalte zur Evaluation einreichen.

Unser Vorschlag hat drei Hauptkomponenten[584]:

1. *Subventionsvolumen:* Das Parlament legt die Höhe der Gesamtsubvention in einem Budgetprozess fest, dessen Ergebnis Eingang in das formelle Gesetzesrecht findet und damit dem fakultativen Referendum untersteht. Das Parlament entscheidet darüber hinaus, welche relativen Gewichte der inhaltlichen Evaluation und dem tatsächlichen Konsum bei der Zuteilung des Subventionsvolumens zukommen.

2. *Content-Score: Mehrere* Medienkommissionen entscheiden über die Förderungswürdigkeit von Inhalten und Formaten *ex post*. In Abhängigkeit ihrer Evaluation der Programme, Produkte, oder Inhalte vergeben sie Content-Scores.

3. *Konsum-Gewicht:* Die Subventionsvergabe wird entsprechend des effektiv gemessenen Konsums eines evaluierten Inhalts gewichtet.

Die Aufteilung des Subventionsvolumens auf die Medienprodukte erfolgt entsprechend der Gewichtung der Inhalte durch die verschiedenen Medienkommissionen (Content-Score) nach der Ausstrahlung (ex post) und der Gewichtung aus dem Konsum (Marktanteile entsprechend verschiedener Messmethoden). Im Folgenden werden die wichtigsten Eigenschaften des Vorschlags ausführlicher dargestellt und begründet.

---

583 Es wäre durchaus denkbar, dass auch individuelle Beiträge von Journalisten oder Journalistengruppen – wie z.B. das durch die «Panama Papers» und andere Beiträge bekannt gewordene ICIJ (The International Consortium of Investigative Journalists) – evaluiert würden.

584 Der Vorschlag ist ähnlich dem kürzlich von Reiner Eichenberger in einer Kolumne der Handelszeitung eingebrachten Vorstoss. Beide Vorschläge wurden parallel entwickelt und fanden in der Endphase zusammen. Die Grundidee der konkurrierenden Kommissionen wurde von EICHENBERGER (2016) übernommen.

5.2.1. Gesamtvolumen der Subvention wird durch den formellen Gesetzgeber festgelegt

In unserem Vorschlag wird die Gesamtsubvention im Medienbereich, also das totale Fördervolumen, bestenfalls für mehrjährige Perioden durch den formellen Gesetzgeber festgelegt. Zur Festlegung des Gesamtvolumens braucht es eine politische Diskussion und eine Abwägung mit den Zielen anderer staatlicher Engagements. Nur so werden die Kosten der Medienförderung anderen Ausgaben explizit gegenübergestellt und die Opportunitätskosten abgewogen. Genau diese Diskussion ist Aufgabe der demokratisch legitimierten politischen Vertreter. Um dem Gesamtvolumen aber die verfassungsrechtlich gebotene institutionelle Absicherung zu geben, sollte das Ergebnis dieses Budgetprozesses Eingang in das formelle Gesetzesrecht finden. Wie heute schon bei der indirekten Presseförderung soll auf diese Weise sichergestellt werden, dass die Medienförderung allenfalls opportunistischen Überlegungen der Tagespolitik entzogen und nicht ohne Mitsprache des Stimmbürgers (fakultatives Referendum) verändert werden kann.

Darüber hinaus muss der formelle Gesetzgeber festlegen, wie das Subventionsvolumen anteilsmässig auf die beiden entschiedenen Dimensionen – den meritorischen Wert und den tatsächlichen Konsum – eines Medienprodukts aufzuteilen ist. Beispielsweise könnte festgelegt werden, dass 60% des Fördervolumens entsprechend der inhaltlichen Evaluation und 40% entsprechend des tatsächlichen Konsums zugeteilt wird. Der formelle Gesetzgeber muss also bestimmen, wie stark bei der Aufteilung der Gesamtsubvention die meritorische Komponente relativ zum beobachteten Konsum zu gewichten ist.

5.2.2. Mehrere statt eine einzelne Institution evaluieren förderungswürdige Inhalte

Die konkrete Definition eines förderungswürdigen Programms, Produkts, oder Inhalts darf im Detail nicht von einer einzigen Behörde oder Kommission abhängen. Um ein hohes Mass an Unabhängigkeit

in der Förderung zu wahren, und um die Heterogenität bei Inhalten und Wirkung von Programmen abzubilden, sollten entsprechend unterschiedliche inhaltliche Kriterien und eine Mehrzahl von unterschiedlichen Gewichtungen bei der Bestimmung des meritorischen Charakters einfliessen. Dies könnte durch mehrere Medienkommissionen mit unterschiedlicher Besetzung erfolgen, die über die Länge der Amtszeit und überlappende Wahlperioden relativ gut vom politischen Tagesgeschäft isoliert werden können.

Diese Medienkommissionen entscheiden unabhängig, welche Inhalte ihrer Meinung nach grundsätzlich zu berücksichtigen sind («extensive margin») und wie stark die geschätzte meritorische Komponente des Medieninhaltes zu gewichten ist («intensive margin»). Die einzelnen Medienkommissionen vergeben pro evaluiertem Medienprogramm oder pro einzelnem Inhalt auf Basis ihrer Evaluation einen Content-Score. Es ist denkbar, dass der vergebene Content-Score auch in Abhängigkeit der ausgestrahlten Werbung vergeben wird, um Programme mit weniger Werbeunterbrechungen und einem stärkeren Fokus auf die Inhalte zu begünstigen. In unserem Vorschlag haben alle Medienkommissionen das gleiche Gewicht in der Endvergabe der Fördergelder. Konkret heisst dies, dass jedes evaluierte Medienprogramm oder Medienprodukt eine Summe von Content-Scores aus den verschiedenen Medienkommissionen erhält. Die einem Medienprogramm/-produkt zugesprochen Subventionen sind eine Funktion dieses Content-Scores. Die Forderung, dass mehrere statt nur eine einzelne Kommission über die Auswahl und Gewichtung der förderungswürdigen Inhalte entscheiden, hat verschiedene Gründe:

Erstens erscheint es uns problematisch, die Verantwortung für die Verteilung des Fördervolumens (wie in Neuseeland) in die Hände einer einzelnen Kommission zu legen. Auch wenn diese Kommission formal aus unabhängigen, nicht interessengebundenen Sachverständigen bestünde, müsste befürchtet werden, dass staatliche Akteure und private Interessengruppen Einfluss auf die Besetzung nehmen oder Druck auf einzelne Mitglieder ausüben könnten. Eine einzelne Kommission wäre wohl deutlich einfacher und kostengünstiger zu be-

einflussen als mehrere sich im Wettbewerb befindliche Kommissionen. Um den gleichen Einfluss auszuüben, müsste bei mehreren Kommissionen wesentlich mehr Aufwand betrieben werden und die Entdeckungswahrscheinlichkeit einer solchen Einflussnahme würde steigen. Infolgedessen wird mit mehreren parallelen Kommissionen eine deutlich höhere Unabhängigkeit bewahrt.

Zweitens ist eine einzige Kommission kaum in der Lage, die Interessen- und Wirkungsheterogenität von Inhalten in der Bevölkerung abzubilden. Mehrere unterschiedlich zusammengesetzte Kommissionen können eher die heterogen zusammengesetzten und gewichteten Interessen der Bevölkerung abzubilden. Weil nicht alle Inhalte für alle Individuen von gleichem Interesse sind, werden sie auch nur in sehr unterschiedlichem Ausmass konsumiert. Zudem sind nicht alle Medienformate zur Informationsvermittlung für alle Individuen gleich gut geeignet (z.B. Informationssendungen die sich an unterschiedliche Alters- oder Bildungsgruppen richten). Beispielsweise kann ein Medienformat, welches stärker auf das oft negativ beurteilte «Infotainment» abstützt (also die Anreicherung von «hard news» mit «soft news»), einige Bevölkerungsgruppen möglicherweise überhaupt erst zum Konsum von meritorischen Inhalten («hard news») animieren. In anderen Gruppen führt «Infotainment» zu einer Reduktion der gewünschten positiven Externalität der Information. Diese Wirkungsheterogenität sollte zu einem gewissen Grad abgebildet werden.

Diese Gründe sprechen dafür, dass es für ein einzelnes Fördergremium schwierig wäre, die Bandbreite der zu fördernden Inhalte und Formate optimal abzustecken. Im Gegenteil wäre zu befürchten, dass ein einzelnes Fördergremium nach Konsens sucht und sich in der «goldenen Mitte» des Interessenspektrums lokalisiert («Groupthink»). Heterogenität auf Kundenseite kann in wettbewerblichen Märkten allerdings gut abgedeckt werden. Folglich sollte auch auf der Seite der Subventionsvergabe auf einen wettbewerblichen Mechanismus der Mittelallokation gesetzt werden, um wenigstens eine gewisse Heterogenität miteinzubeziehen. Auch dies spricht wiederum für eine Mehrzahl von Medienkommissionen mit unterschiedlicher Besetzung. EICHENBERGER fordert drei Kommissionen: Einen Publikumsrat, einen

Expertenrat und einen Produzentenrat.[585] Natürlich sind weitere oder andere Kommissionen denkbar und möglicherweise auch sinnvoll (z.B. die unten beschriebenen, nach Sprachen zusammengesetzten Kommissionen). Vor allem auf der Konsumentenseite könnten Ausdifferenzierungen angezeigt sein, auch eine rein zufällige Zusammensetzung einer Kommission wäre prüfenswert.

Drittens stehen die Kommissionen im Wettbewerb und werden daher auch in einem intensiven Diskurs zueinander stehen. Dies ist wichtig, um die Abwägungen und Gewichtungen der einzelnen Medienkommissionen in die Öffentlichkeit zu tragen und zu rechtfertigen. Der Wettbewerb erhöht die Effektivität der Aufsicht über die Kommissionen und der öffentliche Diskurs über die Abwägungen und Gewichtungen fördert die Transparenz über die Zuteilung der Mittel.

5.2.3. Medienkommissionen evaluieren ex post

Die Evaluation der Medienprogramme, -inhalte, oder -produkte erfolgt im Nachhinein. Diese ex post Evaluation der Medienprodukte oder Inhalte hat grosse Vorteile.

Der erste Vorteil leitet sich aus dem Nachteil einer ex ante Definition von verbindlichen Kriterien ab. Zum einen erfordern solche Kriterienkataloge eine grosse Bürokratie, die die Einhaltung überwachen und die Subventionen zuteilen. Zum anderen werden solche Kriterienkataloge schnell sehr komplex und unflexibel. Sie müssen schon im Vornherein die Strategien der Anbieter zur Umgehung der Kriterien sowie die möglichen Formen der Produktion und Inhaltsvermittlung antizipieren. Das Vorbeugen von allzu einfacher Umgehung, führt zu komplexen Kriterienkatalogen. Zudem muss die ex ante Festlegung der Kriterien auf dem Wissen bezüglich bestehender Medienformen beruhen und ist daher tendenziell innovationsfeindlich.

Der zweite Vorteil kommt aus der geschaffenen Wettbewerbssituation die durch die ex post Evaluation entsteht. Die Medienanbieter

[585] EICHENBERGER (2016).

stehen mit den anderen Anbietern im Wettbewerb um Subventionen für die Produktion und die Verbreitung von meritorischen Inhalten. Dies stärkt ihre Anreize, überzeugende Inhalte mit meritorischem Charakter zu produzieren. Die Unsicherheit über die zur Anwendung kommenden Kriterien eliminieren zudem die Anreize, nur Kriterien zu erfüllen. Im Vergleich zur ex ante Definition von Kriterienkatalogen entfällt durch den Wettbewerb auch die Benachteiligung von kreativen und innovativen Formate bei der Subventionsvergabe.

Ein weiterer Vorteil liegt in der Erleichterung des Markteintritts für neue Anbieter. Erstens führt unser Vorschlag ganz allgemein zu einer Erhöhung der Wahrscheinlichkeit weiterer Marktteilnehmer. Die Subventionen würden nicht mehr quasi an einen einzigen Anbieter vergeben, sondern stünden allen Anbietern mit einem bezüglich positiver Externalität überzeugenden Programm oder Produkt offen. Zweitens reduziert die Vergabe durch mehrere Kommissionen die Abhängigkeit von einer einzelnen Institution und erhöht dadurch die Wahrscheinlichkeit für unabhängige Neueinsteiger, gleichwohl gefördert zu werden.

Es bleibt zu erwähnen, dass die durch die ex post Evaluation geschaffene Unsicherheit für privatwirtschaftliche Unternehmen nicht in besonderem Masse problematisch ist. Es ist festzuhalten, dass jede wirtschaftliche Aktivität mit dem Risiko verbunden ist, dass die daraus hervorgehenden Produkte bei Abnehmern keinen Anklang finden. Jede Produktion von Medieninhalten hängt also von der Rezeption im Markt ab und jeder (auch wirtschaftliche) Erfolg ist mit Unsicherheit verbunden. Die Unsicherheit über die Höhe einer potenziellen Subvention ist daher weitestgehend unproblematisch. Die viel-beschworene Planungssicherheit in den Aktivitätsbereichen der Politik wäre – einmal mehr – kaum ein überzeugendes Argument.

5.2.4. Messung und Einbezug des effektiven Konsums

Weil die erhoffte positive Externalität zur politischen, gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Berichterstattung erst mit dem Konsum

der Inhalte eintritt, muss auch die Förderung an den Konsum gekoppelt werden. Eine Koppelung der Subvention an die erreichten Konsumenten schafft starke Anreize, dass diese durch die Produzenten auch erreicht werden wollen. Inhalte mit meritorischem Charakter hätten damit eine grössere Wahrscheinlichkeit, in attraktive und innovative Formate gebracht und in den Hauptsendezeiten ausgestrahlt (oder auf interaktiven Plattformen prominent platziert) zu werden. Dies erhöht die Effektivität der Subvention, weil damit eine grössere Externalität erzielt wird. Grundsätzlich ist der Erfolg eines geförderten Gefässes auch an der Grösse des anvisierten Zielmarktes zu messen. Würde auf eine nationale Reichweite abgestellt, würden vor allem deutschsprachige Inhalte gefördert. So wäre der Erfolg von französischsprachigen Programmen an den Zuschauerzahlen ihres sprachregionalen Marktes zu messen. Es gibt verschiedene weitere Möglichkeiten, solch spezifisch schweizerische Eigenheiten bei der Vergabe von Fördergeldern zu berücksichtigen (siehe Kapitel 5.2.5. anschliessend).

Die Verbindung mit dem tatsächlich gemessenen Konsum heisst nicht, dass Inhalte mit tiefer Marktdurchdringung nicht mehr gefördert würden. Es ist offensichtlich, dass Medienkommissionen besonders wichtigen Inhalten auch besonders hohe Bedeutung beimessen werden. Macht eine Kommission von dieser Möglichkeit ausgiebig Gebrauch, dürfte sie sich freilich dem Vorwurf des Elitarismus und Paternalismus aussetzen. Mit der Koppelung an die erreichten Konsumentenzahlen in den jeweiligen Zielmärkten werden aber auch für weniger populäre Inhalte die Anreize gestärkt, dass sie in attraktiveren Formaten präsentiert und in bessere Sendezeiten verlegt werden.[586]

Soll die Konsumseite in den Fördermechanismus einfliessen, so muss der Konsum auch entsprechend verlässlich erfasst werden. Die Messung des Medienkonsums spielt schon heute eine zentrale Rolle im

[586] Weil das lineare Fernsehen durch die Möglichkeiten der neuen Technologien an Wichtigkeit verliert, werden auch die effektiven Sendezeiten an Bedeutung verlieren.

Werbemarkt. Mit der Messung von Einschaltquoten und Marktanteilen gibt es langjährige Erfahrung. Ein wichtiger Aspekt der Konsummessung ist, dass nicht nur der Konsum über TV oder Radio Geräte (oder klassische Printprodukte), sondern auch jener mittels Computer, Tablets und Smartphones über Onlinekanäle mitgemessen werden. Die Messung des Online-Medienkonsums über die unterschiedlichsten Endgeräte (z.B. Computer, Tablets, und Smartphones) ist technisch noch immer anspruchsvoll. Momentan können nicht alle Endgeräte vollständig abgedeckt werden. An dieser Stelle wird davon ausgegangen, dass in naher Zukunft auch bei diesen Messmethoden weitere Fortschritte erzielt werden.[587]

Weil die Subventionshöhe und der gemessene Konsum neu in direktem Zusammenhang stünden, könnte befürchtet werden, dass die Anreize steigen, die Messungen zu beeinflussen oder Druck auf die Messinstanzen auszuüben. Es sei hier angemerkt, dass bereits heute die Werbeeinnahmen z.B. im TV- oder Pressebereich sehr direkt von solchen Messungen abhängen. Diese Problematik sollte also hinreichend bekannt sein. Im Idealfall wäre allerdings wiederum eine Lösung mit unterschiedlichen Messmethoden und Anbietern von Messtechniken denkbar.[588] Weil auch die Messung des Medienkonsums nur approximativ ist, wären unterschiedliche Messmethoden im Wettbewerb wünschenswert. Die Gewichtung aus der Konsummessung für ein bestimmtes Medienprogramm oder -produkt würde dann beispielsweise als Mittelwert aus verschiedenen Messungen erfolgen.

---

[587] Die in der Schweiz führende Anbieterin von Daten zum Medienkonsum, Mediapulse, verfügt über ein Panel von 1870 Haushalten, deren Fernsehkonsum über TV-Geräte und Computer gemessen wird. Im Onlinebereich werden momentan noch nicht alle Endgeräte bei der Konsumerfassung gleichwertig berücksichtigt. Die kürzlich geführten Diskussionen um die Methoden zur Messung der Einschaltquoten illustrieren diese Problematik (z.B. RAINER STADLER, «Messung der Einschaltquoten: Ein wüster TV-Streit mit Folgen», in: Neue Zürcher Zeitung, 14. Januar 2014).

[588] Schon heute kommen – bedingt durch die unterschiedlichen Medientypen – unterschiedliche Methoden zum Einsatz. Beispiele sind die Radio- und Fernsehpanels von Mediapulse, die Leserbefragung MACH Basic von WEMF im Printbereich, oder die Internetnutzungsmessungen von Net-Metrix.

5.2.5. Föderalismus und Sprachregionen

Im schweizerischen Föderalismus, wo den Eigenheiten der unterschiedlichen Regionen grosse Bedeutung beigemessen wird, sind auch die unterschiedlichen medialen Bedürfnisse dieser Regionen in Betracht zu ziehen. Einerseits ist hier an die unterschiedlichen Sprachregionen zu denken, andererseits werden viele wichtige politische Entscheidungen auf der kantonalen und lokalen Ebene getroffen. Medienmärkte in der Schweiz müssen neben den Sprachregionen auch die geografische Dezentralisierung der politischen Entscheidungen vernünftig abbilden, und den Bürgern die relevanten Informationen auf regionaler Ebene vermitteln. Eine nationale Medienförderung muss die gewünschte Kongruenz zwischen politischer Geografie und der Medienabdeckung einbeziehen.

Unser Vorschlag liesse hier unterschiedliche Ausgestaltungsformen zu. Einerseits könnte das Subventionsvolumen schon ex ante durch den Gesetzgeber entsprechend den Sprachregionen aufgeteilt und die Kommissionsarbeit könnte auf der Ebene der Sprachregionen gemacht werden. Oder aber die Kommissionen bilden die Sprachregionen intern ab. Die Berücksichtigung der kantonalen und lokalen Ebene könnte durch eine Festlegung von kantonsspezifischen Subventionsvolumen im politischen Prozess abgedeckt werden. Hierbei könnte die kantonale Ebene, wie in anderen Politikfeldern mit überlappendender Kompetenz, direkt einbezogen werden. Es wäre an den Kantonen festzulegen, welche Subventionsvolumen für die kantonale und regionale Berichterstattung von den Kantonen selbst zur Verfügung gestellt würden. Dies entspräche der Realität in vielen anderen Politikfeldern und würde die Präferenzheterogenität der Bürger zwischen den Regionen abbilden. Die Vorteile des föderalen Staatsaufbaus könnten also auch im Bereich der regionalen Medienförderung geerntet werden. Um die Komplexität der Subventionsvergabe durch die Kommissionen nicht allzu stark zu erhöhen, wäre es wohl angezeigt, die Dezentralisierung kommissionsintern statt durch Multiplizieren über die Kantone hinweg abzubilden.

5.2.6. Subventionsberechnung einfach illustriert

Eine einfache Illustration der Subventionszuteilung gibt die nachfolgende Gleichung.

$$Subv_i = \left(\frac{1}{s} \sum_{j=1}^{s} \frac{\beta_{ji} ContentScore_{ji}}{\sum_{i=1}^{n} \beta_{ji} ContentScore_{ji}} \right) \alpha \, TotSubv +$$

$$\left(\frac{1}{m} \sum_{k=1}^{m} \frac{(\frac{1}{S} \sum_{j=1}^{s} \beta_{ji}) Konsum_{ki}}{\left(\sum_{i=1}^{n} (\frac{1}{S} \sum_{j=1}^{s} \beta_{ji}) Konsum_{ki} \right)} \right) (1 - \alpha) TotSubv$$

Definitionen: $i = 1, \ldots, n$; $j = 1, \ldots, s$; $k = 1, \ldots, m$. Die Subvention für Programm *i* hängt vom relativen Content-Score jeder Medienkommission *j* und dem relativen Marktanteil jeder Konsummessung *k* ab, wobei n: die Anzahl der Produkte, s: die Anzahl der Kommissionen, und m: die Anzahl der Messmethoden sind. α ist das relative Gewicht der Content-Bewertung gegenüber der Konsumbewertung und muss sich zwischen 0 und 1 bewegen. $\beta_{ji} \in \{0,1\}$ widerspiegelt die grundsätzliche Entscheidung («extensive margin») einer Medienkommission *j* ein Produkt *i* zu fördern (ja = 1 oder nein = 0). Der $ContentScore_{ji}$ hingegen misst den «intensive margin» (also wie ausgeprägt der meritorische Charakter eines Inhalts ist) eines Produkts *i* evaluiert durch Medienkommission *j*.

$TotSubv$: Gesamtes Fördervolumen in CHF

$Subv_i$: Subvention in CHF des Produkts *i*

$\frac{Content-Score_{ji}}{Content-Score_j}$: Relative Gewichtung von Produkt *i* durch Kommission *j*

$\frac{Konsum_{ki}}{Konsum_k}$: Marktanteil von Produkt *i* mit Messmethode *k*

An dieser Stelle sei angenommen, dass alle Kommissionen über die gleichen Medienprogramme, -produkte, und -inhalte entscheiden, dass alle Kommissionen das gleiche Gewicht haben, und für alle Programme, Produkte und Inhalte qualitativ äquivalente Messungen bestehen und wiederum alle Messmethoden gleich gewichtet werden. Freilich können auch Regionen-spezifische Faktoren eingebaut werden.

Die Gleichung illustriert in vereinfachter Weise die Zuteilung der Subvention zu den einzelnen Medienprogrammen oder Produkten. Die Subvention eines Programmes hängt also vom Durchschnitt der relativen Content-Bewertung der einzelnen Medienkommissionen und vom Durchschnitt der unterschiedlichen Marktanteilsmessungen ab. Das Gewicht α entspricht der vom Parlament vorgenommen Aufteilung der Gesamtsubvention auf die Evaluation des meritorischen Werts und des tatsächlich gemessenen Konsums. Bei β_{ji} handelt es sich um die grundsätzliche Antwort einer Medienkommission *j* auf die Frage, ob ein Inhalt *i* subventioniert wird oder nicht («extensive margin»). Die Kommissionen müssen dies mit ja(=1) oder nein(=0) beantworten. Dies stellt sicher, dass nur Inhalte, die grundsätzlich als förderungswürdig befunden werden, auch bei der Konsumgewichtung, die auf Marktanteilen beruht, berücksichtigt werden. Damit wird verhindert, dass z.B. populäre Unterhaltungsformate ohne förderungswürdigen Inhalt durch den Konsumkanal mit öffentlichen Mitteln gefördert werden.

Es ist offensichtlich, dass auch andere Subventionszuteilungen mit komplexeren Verteilschlüsseln denkbar sind. Es wird Sache des demokratischen Prozesses sein, Übergangslösungen und Anpassungen bei der Subventionsvergabe zu definieren. Der hier vorgeschlagene Ansatz zielt auf die mittel- bis längerfristige Reform der Medienförderung und soll eine vielfältige Medienlandschaft erhalten und eine nachhaltige Sicherstellung der Informationsleistung in unserer Demokratie sichern.

5.3. Zwischenfazit

Ein Vorschlag, der den hier entwickelten rechtlichen und ökonomischen Überlegungen Rechnung trägt, muss nach dem Gesagten also einerseits eine unabhängige Evaluation der förderungswürdigen Inhalte sicherstellen und andererseits den tatsächlichen Konsum der mit positiven Externalitäten verbunden Inhalten miteinbeziehen. Unser

Vorschlag berücksichtigt diese zentralen Elemente und besteht aus drei Hauptkomponenten:

1. *Subventionsvolumen:* Das Parlament legt die Höhe der Gesamtsubvention in einem Budgetprozess fest, dessen Ergebnis Eingang in das formelle Gesetzesrecht findet und damit dem fakultativen Referendum untersteht. Der formelle Gesetzgeber entscheidet darüber hinaus, welche relativen Gewichte der inhaltlichen Evaluation und dem tatsächlichen Konsum bei der Zuteilung des Subventionsvolumens zukommen.

2. *Content-Score:* Mehrere Medienkommissionen entscheiden über die Förderungswürdigkeit von Inhalten und Formaten ex post. In Abhängigkeit ihrer nachgelagerten Evaluation der Programme, Produkte, oder Inhalte vergeben sie einen Content-Score.

3. *Konsum-Gewicht:* Die Subvention wird gewichtet nach dem effektiv gemessenen Konsum gewährt.

Dieser Vorschlag stellt sicher, dass der formelle Gesetzgeber (Parlament unter Einschluss des fakultativen Referendums) die für den Programmauftrag bereitzustellenden Ressourcen festlegt. Ein solches Vorgehen sichert das Subventionsvolumen institutionell besser ab, erhöht die Transparenz und erzwingt eine explizite Abwägung zwischen der Medienförderung und anderen Politikbereichen bei der Ressourcenallokation. Die für die Sicherung der Medienfreiheit notwendige Unabhängigkeit wird dadurch sichergestellt, dass mehrere Medienkommissionen im Wettbewerb eine Evaluation der Inhalte (bzw. die Zuteilung der Mittel) vornehmen. Eine Einflussnahme seitens politischer Akteure oder Interessengruppen wird damit schwieriger. Die Anzahl und die Zusammensetzung der Medienkommissionen sollte der Heterogenität in der Bevölkerung Rechnung tragen. Denkbar wären z.B. einer oder mehrere (auch nach Regionen/Kantonen) unterschiedlich zusammengesetzte Publikumsräte, ein Expertenrat und ein Produzentenrat; weitere Kommissionen sind natürlich denkbar. Die Mittelzuteilung durch mehrere Medienkommissionen hat ferner den Vorteil, dass unterschiedliche Sichtweisen und Gewichtungen, die sich durch die Heterogenität der Bevölkerung zwangsweise ergeben, bei

der Definition der Förderungswürdigkeit von Medieninhalten einfliessen.

Die zusätzliche Gewichtung der Medieninhalte entsprechend ihres tatsächlich gemessenen Konsums durch die Zuschauer stellt sicher, dass die durch den Konsum überhaupt erst verursachte Externalität subventioniert wird. Dies erhöht die Anreize der Produzenten, Medieninhalte in konsumentenfreundlichen Formaten zu vermitteln. Gleichzeitig bleiben die Anreize erhalten, möglichst grossen Wert auf die Vermittlung von förderungswürdigen Inhalten zu setzen. Weil die Evaluation der Programme und die Mittelzuteilung erst nach der Ausstrahlung, also ex post, erfolgen, werden die Anreize gestärkt, im Wettbewerb mit anderen Mitstreitern möglichst auf die Vermittlung von Inhalten mit positiver Externalität zu setzen und diese in attraktiven Formaten und Sendezeiten zu verbreiten. Dies steht in starkem Kontrast zu ex ante definierten Kriterienkatalogen, die einerseits nur sehr aufwändig kontrolliert werden können und den Produzenten ferner Anreize geben, mit möglichst tiefem Aufwand die Kriterien zu erfüllen. Vereinfacht gesagt dürfte es ex post wesentlich einfacher sein, meritorische Angebote als solche zu erkennen.

6. Zusammenfassung

Der technische Fortschritt und die Entkopplung der medialen Inhalte von der Verbreitung haben die Wettbewerbsbedingungen für die Massenmedien in fundamentaler Weise verändert

Der Betrieb eines Sendestudios und die Sicherstellung der Verbreitung in der topologisch schwierigen Schweiz waren traditionell mit hohen Kosten verbunden. Diese sind von der Anzahl Konsumenten in einem Verbreitungsgebiet weitgehend unabhängig (Fixkostendegression). Die Anzahl der für den Rundfunk nutzbaren Frequenzen war zudem lange Zeit knapp bzw. wurde aus militärischen Gründen knapp gehalten. Diese Restriktionen sind weggefallen: Nicht mehr die Technik setzt der Konsumation von medialen Inhalten Grenzen, sondern die Aufmerksamkeitsspanne der Konsumenten. Mediale Inhalte sind von ihren angestammten Verbreitungswegen potenziell vollständig entkoppelt, auch wenn heute noch Abhängigkeiten von physischen Vertriebswegen fortbestehen. Die von Printmedien und Rundfunkveranstaltern angebotenen Inhalte gleichen sich seit einiger Zeit zunehmend an. Dadurch werden die Produkte der privaten Medienanbieter und jene der SRG immer mehr zu Substituten, wodurch sich vorbestehende Wettbewerbsverzerrungen zwischen den Printmedien und den öffentlich finanzierten Rundfunkveranstaltern akzentuieren. Der Rundfunk ist allerdings selbst neuer Konkurrenz von Infrastrukturbetreibern und internationalen Internetfirmen (OTT-Anbietern) ausgesetzt. Diese Entwicklungen stellen freie, nicht öffentlich finanzierte Medienangebote vor grosse Herausforderungen. Vor diesem Hintergrund sind die Interventionen in Medienmärkte zu überprüfen und neu zu begründen.

Die zukünftige Medienordnung sollte nicht durch faktische Entwicklungen, sondern durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber gestaltet werden

Anstatt mit technisch-ökonomischen Zwängen werden die Interventionen in Medienmärkte heute mit potenziellen qualitativen Mängeln begründet. Im Kern geht es um demokratiefunktionale Interventionsgründe, aber auch um die Bewahrung der kulturellen Eigenheiten der

Schweiz bzw. die Berücksichtigung des hierzulande meist in kleinräumigen Strukturen stattfindenden politischen und gesellschaftlichen Lebens. Diese Substitution von Interventionsgründen ergibt sich aus dem Bestreben der juristischen Methode, eine gegebene rechtliche Ordnung auch bei technischem, wirtschaftlichem und gesellschaftlichem Wandel funktional zu erhalten. Infolgedessen wird durch den steten Verweis auf verfassungsrechtliche Erfordernisse jedoch vor allem die Weiterentwicklung der Medienordnung an die Bedürfnisse des Informationszeitalters behindert. Damit besteht die Gefahr, dass rechtlich verfestigte Institute pfadabhängig in der Zukunft fortgeführt werden. Diese Trägheit führt im vorliegenden dynamischen Umfeld dazu, dass die zukünftige Medienordnung durch faktische Entwicklungen und nicht durch den demokratisch legitimierten Gesetzgeber vorgezeichnet wird.

Ein mögliches Marktversagen der Medienmärkte bei der politischen Meinungsbildung wird durch die geltende Medienordnung eher verstärkt als behoben

Eintreten kann ein Marktversagen bei der Produktion von Medieninhalten, die zur politischen Meinungsbildung und politischen Partizipation beitragen und damit eine positive Externalität im demokratischen Prozess erzeugen. Dieses durch internationale empirische Evidenz untermauerte Argument baut auf die notwendige Informationsversorgung der Bürger und der Überwachungsfunktion der Medien («Watchdog») in einer Demokratie auf. Schon von Verfassungs wegen wird bei Informationen über politische Prozesse und Inhalte ein mögliches Marktversagen durch Verankerung eines Programmauftrags quasi unterstellt. Aus einer Vielzahl von Studien geht zudem hervor, dass Märkte mit monopolistischen Strukturen oder nur sehr schwachem Wettbewerb anfälliger für eine politische Vereinnahmung der Berichterstattung sind. Auch davon geht der Verfassungsgeber aus, wenn er Radio und Fernsehen zur sachgerechten Darstellung der Ereignisse anhält. Doch selbst in wettbewerblichen Märkten können individuelle Anbieter im Einzelfall Anreize haben, Bevölkerungssegmente mit verzerrter Berichterstattung zu versorgen. Solange den Bürgern der Zugang zu unterschiedlichen Medienkanälen offen steht,

kann sich trotz individuell verzerrter Berichterstattung eine ausgewogene Meinungsbildung entwickeln. Insgesamt lässt sich schliessen, dass wettbewerbliche und private Medienmärkte besser in der Lage sind, die in einer Demokratie notwendigen Informationsleistungen zu erbringen als stark konzentrierte und von staatlichen Akteuren dominierte Medienmärkte. Wettbewerbliche Strukturen werden durch die heutigen rechtlichen Rahmenbedingungen jedoch nicht gefördert, im Gegenteil: Weil die SRG durch die staatlichen Subventionszahlungen nicht zu Marktkonditionen kostendeckend produzieren muss, ergibt sich eine erhebliche Wettbewerbsverzerrung. Diese Wettbewerbsverzerrung kann weitreichende Konsequenzen auf die Anzahl der Anbieter und die Qualität der angebotenen Leistungen haben. Ein weiteres Ausdehnen der SRG im Medienmarkt kann ein Ausdrängen bestehender privater Angebote bewirken und dadurch das Angebot an Informationsleistung (in Menge und Qualität) im Gesamtmarkt verkleinern.

Eine zukunftsorientierte Medienförderungspolitik ist integral zu gestalten und auf die Herstellung von Informationen mit positiven Externalitäten zu beschränken

Aus diesen Gründen ist die bestehende Regulierung im audiovisuellen Bereich mit Blick auf die Auswirkungen auf andere Medienformen grundsätzlich zu überdenken und mit bestehenden Förderformen, z.B. der Presseförderung, abzugleichen. Eine konsequente Ausrichtung der Medienförderung auf die Erstellung von Information mit potenzieller positiver Externalität – weitgehend die einzig verbliebene Rechtfertigung einer staatlichen Intervention – muss in eine kohärente Medienpolitik münden, welche alle Medienformen, unabhängig des Formats, einbezieht. Idealerweise ginge einer solchen integralen Medienförderungspolitik eine Revision von Art. 92 Abs. 2 BV voraus. Dieser sieht einen Programmauftrag nur für Radio und Fernsehen und nicht für interaktive Onlinemedien vor und ist nach wir vor dem Bild eines Monopolsenders verfangen. Ein Programmauftrag im Informationszeitalter muss jedoch notwendigerweise begrenzt sein.

Die wichtige Kongruenz von Medienmarkt und politischer Geographie legt in einem föderalen Staatswesen eine stärkere Förderung von regionalen Informationen mit Fokus auf politisch-gesellschaftliche Prozesse nahe

Zukünftige Modelle der Medienförderung in der Schweiz sollten besonderes Augenmerk auf die Herstellung einer Kongruenz zwischen Medienmarkt und politischer Geografie richten. Schon die Verfassung verlangt die Berücksichtigung der Besonderheiten des Landes und der Bedürfnisse der Kantone. Internationale und teilweise auch schweizerische Evidenz zeigen, dass in Gebieten mit tiefer Kongruenz, d.h. weniger lokal-relevanter Information in der Berichterstattung, die politische Bildung tiefer und der Einfluss der Bürger auf ihre politischen Entscheidungsträger schwächer ist. Es ist anzumerken, dass das bisherige Mandat der SRG gerade die regionale Berichterstattung bewusst beschränkt. Hingegen scheint die Zuteilung der Fördermittel a priori nicht entsprechend der politischen und gesellschaftlichen Bedeutung ausgewogen. Die Allokation der Ressourcen ist hinsichtlich der Bedeutung der Kongruenz von Medienabdeckung und politischer Geografie grundsätzlich zu überdenken.

Die Garantie der inhaltlichen und organisatorisch-strukturellen Autonomie der Programmveranstalter befreit den Gesetzgeber nicht von der Pflicht, eine angemessene Governance vorzusehen

Dem Gesetzgeber kommt ein relativ grosser Spielraum bei der Gestaltung der Medienordnung zu: Weder die SRG als Institution noch das derzeitige Finanzierungsmodell sind von der Verfassung fest vorgegeben. Als verfassungsrechtliches Erfordernis sind die Medien von staatlicher Beeinflussung abzuschirmen: Den staatlich beauftragten und finanzierten Medien ist eine ausreichende inhaltliche sowie organisatorisch-strukturelle Autonomie zuzugestehen. Dies führt allerdings heute dazu, dass diese Programmveranstalter die von ihnen unter dem Programmauftrag zu erbringenden Leistungen nicht nur weitgehend selbstständig definieren, sondern auch hinsichtlich ihrer Auftragserfüllung kaum einer Kontrolle unterliegen. Hinzu kommt, dass die für die Finanzierung des Programmauftrags zur Verfügung stehen-

den öffentlichen Mittel rechtlich nicht begrenzt sind, sondern – ungeachtet entgegenstehender verfassungsrechtlicher Vorgaben – am Bedarf der Veranstalter auszurichten sind. Dadurch ergeben sich (Fehl-)Anreize zur Expansion des Tätigkeitsfelds, dem das Recht heute keine Schranken setzt. Verbesserungen der Governance sind daher angezeigt.

Die Fördergelder für erwünschte mediale Inhalte sollten im demokratischen Prozess festgelegt und durch politisch unabhängige Gremien auf Basis tatsächlich erbrachter Leistungen (ex post) an die Medien verteilt werden

Viele im Ausland implementierte Fördermodelle zielen auf eine Zurückbindung der subventionierten Programmveranstalter auf die tatsächliche Erfüllung des Leistungsauftrags sowie auf die Minderung der bestehenden Wettbewerbsverzerrungen ab. Allen diesen Vorschlägen ist gemein, dass nur für die Produktion und Ausstrahlung von Inhalten gesorgt wird, nicht aber für deren tatsächlichen Konsum, der ja erst die positive Externalität erzeugt. Darüber hinaus lassen die bisherigen Vorschläge die substantielle Heterogenität in der Konsumwahrscheinlichkeit und in der Wirkung der Inhalte auf die politische Meinungsbildung und politische Partizipation in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen weitgehend unberücksichtigt. Ausländische Fördermodelle sind auch nicht geeignet, historisch verfestigte Strukturen aufzubrechen und die Medienmärkte für innovative Entwicklungen zu öffnen. Auch einige der in der Schweiz jüngst diskutierten Vorschläge zielen eher auf eine Verstärkung der Kooperation in bestehenden Strukturen; sie erscheinen mit Blick auf die Förderung der Meinungsvielfalt eher schädlich.

Ähnlich wie viele der derzeit diskutierten Fördermodelle trägt unser neu entwickelter Vorschlag dem Anliegen einer Verbesserung der Governance bei gleichzeitiger Wahrung der Unabhängigkeit der Medien Rechnung. Vor dem Hintergrund der fortschreitenden Digitalisierung verwesentlicht er den Programmauftrag und führt zu einer integral angelegten Medienpolitik, die verstärkt die Produktion von lokal-regionaler Information fördert.

Der Vorschlag besteht aus drei Hauptkomponenten:

1. Das Parlament legt die Höhe der Gesamtsubvention in einem Budgetprozess fest, dessen Ergebnis Eingang in das formelle Gesetzesrecht findet und dem fakultativen Referendum untersteht. Das Parlament entscheidet darüber hinaus, welche relativen Gewichte der inhaltlichen Evaluation und dem tatsächlichen Konsum bei der Zuteilung des Subventionsvolumens zukommen.

2. Mehrere parallele Medienkommissionen mit unterschiedlicher Zusammensetzung entscheiden über die Förderungswürdigkeit von Inhalten und Formaten ex post. In Abhängigkeit ihrer Evaluation der Programme, Produkte, oder Inhalte vergeben sie einen Content-Score.

3. Die eigentliche Subvention wird im Anschluss, basierend auf dem erreichten Content-Score und gewichtet nach dem effektiv gemessenen Konsum, gewährt.

Die Auswirkungen auf die SRG können mit geeigneten Übergangsregeln (schrittweise Erhöhung des kompetitiven Anteils der Fördermittel) abgefedert werden. Die Autoren gehen davon aus, dass die SRG auch im hier vorgeschlagenen Modell in der kurzen Frist ein Gros der Fördermittel für sich beanspruchen kann. Diese Förderung würde aber nicht mehr wie heute aufgrund einer gesetzlichen Privilegierung, sondern auf Basis des effektiven Leistungsausweises erfolgen.

Quellen

ACHERMANN URS (2008), Privatisierung im öffentlichen Verkehr, ZStör Nr. 180, Zürich 2008

AMGWERD MATTHIAS (2008), Netzzugang in der Telekommunikation, Zürich/Basel/Genf 2008

ANDERSON SIMON P./COATE STEPHEN (2005), Market provision of broadcasting: A welfare analysis, in: Review of Economic Studies, 72(4), S. 947 ff.

ANDERSON SIMON P./WALDFOGEL JOEL/STROMBERG DAVID (2015), Handbook of Media Economics, Vol. 1a, North Holland 2015

ANDERSON SIMON P./WALDFOGEL JOEL/STROMBERG DAVID (2016), Handbook of Media Economics, Vol. 1b, North Holland 2015

ANGRIST JOSHUA D./PISCHKE JÖRN-STEFFEN (2009), Mostly Harmless Econometrics, An Empiricist's Companion, Princeton, NJ 2009

AUBERT JEAN/MAHON PASCAL (2003), Art. 170 BV, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003

AUBERT JEAN-FRANÇOIS (2003), Art. 93 BV, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003

AUF DER MAUR ROLF (2012), Art. 37 URG, in: Müller Barbara K./Oertli Reinhard (Hrsg.), Bundesgesetz über das Urheberrecht und verwandte Schutzrechte, Bern 2012

BARRELET DENNIS (1989), La loi sur la radio et la télévision entre la politique et le droit, in: Morand Charles-Albert (Hrsg.), Le droit des médias audiovisuels, Basel 1989

BARRELET DENNIS (1998), Droit de la communication, Bern 1998

BARRELET DENNIS/WERLY STÉPHANE (2001), Droit de la communication, 2. Aufl., Bern 2001

BAUMOL WILLIAM J. (1982), Contestable Markets: An Uprising in the Theory of Industry Structure, in: The American Economic Review, 72 (1982), S. 1 ff.

BEATER AXEL (2016), Medienrecht, 2. Aufl., Tübingen 2016

BENESCH CHRISTINE (2009), The Economics of Television Consumption, Diss., Zürich 2009

BENESCH CHRISTINE (2010), Local TV Markets and Elections, Institute for Empirical Research in Economics, University of Zurich, Zürich 2010

BENESCH CHRISTINE/SCHELKER MARK/SCHMID LUKAS (2015), Online Information and Voting: The Effects of Smartvote on Election Outcomes, Working Paper 2015

BERRESFORD JOHN W. (2005), The Scarcity Rationale for Regulating Traditional Broadcasting: An Idea whose Time has Passed, Federal Communications Commission Media Bureau Staff Research Paper (Hrsg.), Washington 2005

BERRY STEVEN T./WALDFOGEL JOEL (2001), Do Mergers Increase Product Variety? Evidence from Radio Broadcasting. in: Quarterly Journal of Economics, 116(3), S. 1009 ff.

BESLEY TIMOTHY/BURGESS ROBIN (2002), The Political Economy of Government Responsiveness: Theory and Evidence from India, in: The Quarterly Journal of Economics, 117(4), S. 1415 ff.

BESLEY TIMOTHY/PRAT ANDREA (2006), Handcuffs for the grabbing hand? The role of the media in political accountability, in: American Economic Review, 96(3), S. 720 ff.

BEUSCH MICHAEL, Abgaberecht, in: Biaggini Giovanni/Häner Isabelle/Saxer Urs/Schott Markus (Hrsg.), Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, S. 899 ff.

BIAGGINI GIOVANNI (2001), Von der Handels- und Gewerbefreiheit zur Wirtschaftsfreiheit, in: ZBl 102 (2001), S. 225 ff.

BIAGGINI GIOVANNI (2003), Sind öffentliche Unternehmen grundrechtsberechtigt?, Betrachtungen am Beispiel der Wirtschaftsfreiheit (Art. 27 BV), in: Von der Crone Hans Caspar/Weber Rolf H./Zäch Roger/Zobl Dieter (Hrsg.), Neuere Tendenzen im Gesellschaftsrecht, Festschrift für Peter Forstmoser, Zürich 2003, S. 623 ff.

BIAGGINI GIOVANNI (2005), Ausgestaltung und Entwicklungsperspektiven des demokratischen Prinzips in der Schweiz, in: Bauer Hartmut/Huber Peter M./Sommermann Karl-Peter (Hrsg.), Demokratie in Europa, Tübingen 2005, S. 107 ff.

BIAGGINI GIOVANNI (2007), Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Zürich 2007

BIAGGINI GIOVANNI (2012), Bemerkungen zum Urteil des Bundesgerichts 2C_485/2010 vom 3. Juli 2012, in: ZBl 113 (2012), S. 665 ff.

BIAGGINI GIOVANNI (2013), Urteilsbesprechung 2C_415/2011, in: ZBl 114 (2013), S. 176 ff.

BIAGGINI GIOVANNI (2015a), Was die Verfassung leisten kann und soll (und was nicht) – am Beispiel «Grundversorgung», in: ZBl 116 (2015), S. 113 ff.

BIAGGINI GIOVANNI (2015b), Art. 5a BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Schweizerischen Bundesverfassung, Basel 2015

BLUM ROGER (2001), Die Funktion der Medien im demokratischen Staat aus kommunikationswissenschaftlicher Sicht, in: Cassani Ursula/Maag Renie/Niggli Marcel Alexander (Hrsg.), Medien, Kriminalität und Justiz, Chur/Zürich 2001, S. 35 ff.

BLUMENSTEIN ERNST/LOCHER PETER (2016), System des schweizerischen Steuerrechts, 7. Aufl., Zürich 2016

BÖCKLI PETER (1975), Indirekte Steuern und Lenkungssteuern, Basel und Stuttgart 1975

BÖCKLI PETER (1989), Innovation und Mimikry im Abgaberecht – Eine Untersuchung zur abgaberechtlichen Einordnung des «Landschaftsrappens», in: ASA 58 (1989), S. 177 ff.

BOLDT HANS (2004), Staat, Recht und Politik bei Georg Jellinek, in: Anter Andreas (Hrsg.), Die normative Kraft des Faktischen, Das Staatsverständnis Georg Jellineks, Baden-Baden 2004

BOLZ URS/LIENHARD ANDREAS (2001), Staatsrechtliche Kernfragen der wirkungsorientierten Steuerung in den Kantonen, in: ZBl 102 (2001), S. 1 ff.

BRUNETTI AYMO/WEDER BEATRICE (2003), A free press is bad news for corruption, in: Journal of Public Economics, 87(7–8), S. 1801 ff.

BRUNNER STEPHAN C./BURKERT HERBERT (2014), Art. 17 BV; in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./ Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen/Zürich 2014

BULLINGER MARTIN (1999), Die Aufgaben des öffentlichen Rundfunks, Gütersloh 1999

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (1995), Kommerzielle Nebentätigkeit von Verwaltungseinheiten und öffentlich-rechtlichen Unternehmen, Gutachten vom 1. Juni 1995, Anhang 23 zum Gesetzgebungsleitfaden 1995

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2009a), Teilmonopol, Zusatzversicherungen und Nebentätigkeiten der SUVA, Gutachten vom 29. September 2008, in: VPB 1/2009 vom 4. März 2009

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2009b), Gutachten vom 22. November 2006 zur Verfassungsmässigkeit einer Postbank, in: VPB 3/2009 vom 2. September 2009, S. 129 ff.

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ (2009c), Gutachten zur Mehrheitsbeteiligung der Swisscom AG an einer Programmveranstalterin, Gutachten vom 3. März 2008, in: VBP 4/2009 vom 2. Dezember 2009, S. 219 ff.

BUNDESAMT FÜR KOMMUNIKATION (BAKOM) (2015), Höhe der Empfangsgebühren, Biel 2015, abrufbar unter: http://www.bakom.admin.ch/statistiken/04100/04886/index.html?lang=de

BUNDESAMT FÜR STATISTIK (2016), Medienökonomische Aspekte – Verwendung Empfangsgebühren, Neuenburg 2016, abrufbar unter: http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/16/03/key/ind16.indicator.16010405.160301.html

BUNDESMINISTERIUM FÜR FINANZEN (WISSENSCHAFTLICHER BEIRAT) (2014), Öffentlich-rechtliche Medien: Aufgabe und Finanzierung, Berlin Oktober 2014, abrufbar unter: http://www.bundesfinanzministerium.de

BUNDESRAT (1955), Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Gestaltung des schweizerischen Fernsehens, BBl 1955 377 ff.

BUNDESRAT (1981), Botschaft vom 1. Juni 1981 über den Radio- und Fernsehartikel, BBl 1981 II 885 ff.

BUNDESRAT (1997a), Botschaft über eine neue Bundesverfassung vom 20. November 1996, BBl 1997 I 1 ff.

BUNDESRAT (1997b), Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Rüstungsunternehmen des Bundes (BGRB) vom 16. April 1997, BBl 1997 III 769 ff.

BUNDESRAT (2002a), Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio- und Fernsehen (RTVG) vom 18. Dezember 2002, BBl 2003 1569 ff.

BUNDESRAT (2002b), Botschaft zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA), BBl 2002 2291 ff.

BUNDESRAT (2004), Bericht Grundversorgung in der Infrastruktur («Service Public») vom 23. Juni 2004, BBl 2004 4569 ff.

BUNDESRAT (2011), Pressevielfalt sichern, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats Fehr 09.3629 und des Postulats der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-NR) 09.3980 vom 29. Juni 2011

BUNDESRAT (2013a), Botschaft zu einer allgemeinen Verfassungsbestimmung über die Grundversorgung vom 8. Mai 2013, BBl 2013 3407 ff.

BUNDESRAT (2013b), Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 29. Mai 2013, BBl 2013 4975 ff.

BUNDESRAT (2014), Sicherung der staats- und demokratiepolitischen Funktionen der Medien, Bericht des Bundesrates vom 5. Dezember 2014 in Erfüllung der Motion 12.3004 der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates (SPK-N)

BURKERT HERBERT (2008), Art. 93 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008

BUSSMANN WERNER (2014), Art. 170 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen/Zürich 2014

COOKE LYNNE (2005), A visual convergence of print, television, and the internet: charting 40 years of design change in news presentation, in: New Media und Society, 7(1), S. 22 ff.

COUTAZ RAPHAËLLE R. (2012), Les ripostes de la SSR à la libéralisation du marché de l'audiovisuel: vers une redéfinition de son mandat de service public, in: Mäusli, Theo/Steigmeier Andreas/Vallotton, François (Hrsg.): Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG 1983-2011, Baden 2012, S. 271 ff.

DEGENHART CHRISTOPH (2012), Medienkonvergenz zwischen Rundfunk- und Pressefreiheit, in: Sachs Michael/Siekmann Helmut (Hrsg.), Der grundrechtsgeprägte Verfassungsstaat. Festschrift für Klaus Stern zum 80. Geburtstag, Berlin 2012, S. 1299 ff.

DELLAVIGNA STEFANO/KAPLAN ETHAN (2007), The Fox News Effect: Media Bias and Voting, in: The Quarterly Journal of Economics, 122(3), S. 1187 ff.

DEWENTER RALF (2015), Der öffentliche Schweizer Rundfunk im 21. Jahrhundert, in: Scheu René (Hrsg.), Weniger Staat mehr Fernsehen. Service sans public? – Die neue Debatte um die SRG, Zürich 2015, S.163 ff.

DEWENTER RALF/RÖSCH JÜRGEN (2015), Einführung in die neue Ökonomie der Medienmärkte. Eine wettbewerbsökonomische Betrachtung aus Sicht der Theorie der zweiseitigen Märkte, Wiesbaden 2015

DITTMANN ARMIN/SCHEEL TOBIAS (2009), Die Finanzierung des öffentlich-rechtlichen Rundfunks durch eine Medienabgabe: Verfassungsrechtliche Anforderungen an eine geräteunabhängige Haushalts- und Betriebsstättenabgabe, Baden-Baden 2009

DJANKOV SIMEON/MCLIESH CARALEE/NENOVA TATIANA/SHLEIFER ANDREI (2003), Who Owns the Media? in: Journal of Law and Economics, 46(2), S. 341 ff.

DOYLE GILLIAN (2013), Understanding Media Economics, 2. Aufl., London 2013

DRUCKMAN JAMES N./PARKIN MICHAEL (2005), The Impact of Media Bias: How Editorial Slant Affects Voters, in: Journal of Politics, 67(4), S. 1030 ff.

DUMERMUTH MARTIN (1992), Die Programmaufsicht bei Radio und Fernsehen in der Schweiz, Basel 1992

DUMERMUTH MARTIN (1996), Rundfunkrecht, in: Weber Rolf H. (Hrsg.), Informations- und Kommunikationsrecht, Basel 1996

DUMERMUTH MARTIN (2000), Die technische Konvergenz der Medien aus regulatorischer Sicht, in: Medienwissenschaft Schweiz, 2/2000, S. 43 ff.

DUMERMUTH MARTIN (2004), Die Rechtsnatur der Radio- und Fernsehempfangsgebühr, in: medialex, 3/2004, S. 145 ff.

DUMERMUTH MARTIN (2006), Die Revision des Radio- und Fernsehgesetzes und das duale System, in: ZSR 125 I (2006), S. 229 ff.

DUMERMUTH MARTIN (2007), Rundfunkregulierung – Alte und neue Herausforderungen, in: Jarren Otfried/Donges Patrick (Hrsg.), Ordnung durch Medienpolitik, Konstanz 2007, S. 351 ff.

DUMERMUTH MARTIN (2011), Subjektive und objektive Elemente der Radio- und Fernsehfreiheit, in: Sethe Rolf/Heinemann Andreas/Hilty Reto M./Nobel Peter/Zäch Roger, Kommunikation, Festschrift für Rolf H. Weber zum 60. Geburtstag, Bern 2011, S. 667 ff.

EGLI URS (2014), Die Bedeutung des Kartellrechts in der Vertragspraxis (1. Teil), in: recht 1/2014, S. 1 ff.

EICHENBERGER REINER/SERNA ANGEL (1996), Random errors, dirty information, and politics, in: Public Choice, 86, S. 137 ff.

EICHENBERGER REINER (2016), Freie Sicht. Service public ohne Monopol, in: Handelszeitung, Nr. 9, 3. März 2016

EIFERT MARTIN (2012), § 11f RStV , in: Hahn Werner/Vesting Thomas (Hrsg.), Beck'scher Kommentar zum Rundfunkrecht, 3. Aufl., München 2012

EISENSEE THOMAS/STRÖMBERG DAVID (2007), News Droughts, News Floods, and U. S. Disaster Relief, in: The Quarterly Journal of Economics, 122(2), S. 693 ff.

EMEK (2015), Service-public-Medien in der Schweiz, Diskussionsbeiträge und Gestaltungsvorschläge, Eidgenössische Medienkommission

EUROPÄISCHE KOMMISSION (2015), Mitteilung der Kommission an das europäische Parlament, den Rat, den europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Strategie für einen digitalen Binnenmarkt für Europa, COM(2015) 192 final, 6. Mai 2015

FERRAZ CLAUDIO/FINAN FREDERICO (2008), Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes, in: The Quarterly Journal of Economics, 123(2), S. 703 ff.

FIECHTNER STEPHANIE/GERTSCH FRANZISKA/PROSPERATI PASQUALE/TREBBE JOACHIM (2014), Kontinuierliche Fernsehprogrammforschung in der Schweiz: Die Programme der SRG SSR, Stichprobenbericht Herbst 2013. Departement für Medien- und Kommunikationswissenschaft, Universität Fribourg

FLÜCKIGER ALEXANDRE (2007), L'évaluation législative ou comment mesurer l'efficacité des lois, in: Revue européenne des sciences sociales 2007, S. 83 ff.

FÖG, FORSCHUNGSBEREICH ÖFFENTLICHKEIT UND GESELLSCHAFT (2015), Jahrbuch 2015 Qualität der Medien, Universität Zürich, Basel 2015

FRICK KARIN/SAMOCHOWIEC JAKUB/GÜRTLER DETELF, Öffentlichkeit 4.0: Die Zukunft der SRG im digitalen Ökosystem (Studie im Auftrag der SRG), Rüschlikon/Zürich 2016

FUHRER STEPHAN (2012), Anmerkungen zu privatversicherungsrechtlichen Entscheidungen des Bundesgerichts, in: HAVE 4/2012, S. 429 ff.

GENTZKOW MATTHEW (2006), Television and Voter Turnout, in: The Quarterly Journal of Economics, 121(3), S. 931 ff.

GENTZKOW MATTHEW/SHAPIRO JESSE M. (2006), Media Bias and Reputation, in: Journal of Political Economy, 114(2), S. 280 ff.

GENTZKOW MATTHEW/SHAPIRO JESSE M. (2008), Competition and Truth in the Market for News, in: Journal of Economic Perspectives, 22(2), S. 133 ff.

GENTZKOW MATTHEW/SHAPIRO JESSE M. (2010), What Drives Media Slant? Evidence From U.S. Daily Newspapers, in: Econometrica, 78(1), S. 35 ff.

GENTZKOW MATTHEW/SHAPIRO JESSE M./SINKINSON MICHAEL (2011), The Effect of Newspaper Entry and Exit on Electoral Politics, in: American Economic Review, 101(7), S. 2980 ff.

GEORGE LISA (2007), What's fit to print: The effect of ownership concentration on product variety in daily newspaper markets, in: Information Economics and Policy, 19, S. 285 ff.

GEORGE LISA/WALDFOGEL JOEL (2006), The New York Times and the Market for Local Newspapers, in: American Economic Review, 96(1), S. 435 ff.

GLASER ANDREAS/KAUFMANN CHRISTINE (2015), Der moderne Verfassungsstaat, in: Biaggini Giovanni/Gächter Thomas/Kiener Regina (Hrsg.), Staatsrecht, 2. Aufl., Zürich 2015, S. 8 ff.

GRABER CHRISTOPH BEAT (2003), «Lost Highway» – Bleibt KMU der Zugang zur Breitbandkommunikation verbaut?, in: Girsberger Daniel/Schmid Jörg (Hrsg.), Rechtsfragen rund um KMU, Zürich/Basel/Genf 2003, S. 217 ff.

GRABER CHRISTOPH BEAT/STEINER THOMAS (2014), Art. 93 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen/Zürich 2014

GRABER CHRISTOPH BEAT/ZURKINDEN PHILIPP E. (2005), SRG-Gebühren: Ein zulässiger Hebel ins Internet?, in: medialex 4/2005, S. 214 ff.

GREENWALD GLENN (2014), No Place to Hide: Edward Snowden, the NSA, and the U.S. Surveillance State, New York 2014

GROB RONNIE (2016), Medien und Service public: Die EMEK als staatsnahe Hüterin des Status quo (Studie im Auftrag der Stiftung für MeinungsFreiheit und MedienVielfalt), Zürich 2016, abrufbar unter: http://blog.ronnie

grob.com/2016/04/27/die-emek-als-staatsnahe-hueterin-des-status-quo/

GROLIMUND PASCAL (2014), Kantonale Gebäudeversicherer – neue Player auf dem Privatversicherungsmarkt: vertragsrechtliche Fragen, in: Fuhrer Stephan (Hrsg.), Jahrbuch SGHVR 2014, Zürich 2014, S. 63 ff.

GRUBENMANN STEPHANIE/RUSS-MOHL STEPHAN (2016), Zusammenarbeit statt Konkurrenz: Kooperationsmöglichkeiten zwischen der SRG SSR und privaten Medienunternehmen in der Schweiz, Lugano 2016, abrufbar unter: http://www.schweizermedien.ch/

HÄFELIN ULRICH/HALLER WALTER/KELLER HELEN (2012), Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 8. Aufl., Zürich 2012

HÄFELIN ULRICH/MÜLLER GEORG/UHLMANN FELIX (2016), Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl., Zürich 2016

HAMILTON JAMES T. (2004), All the News That's Fit to Sell: How the Market Transforms Information into News, Princeton 2004

HANGARTNER YVO (2000), Grundrechtsbindung öffentlicher Unternehmen, in: AJP 5 (2000), S. 515 ff.

HANGARTNER YVO (2003), Bundesgericht, I. Zivilabteilung, 7. Mai 2002, Die Schweizerische Post c. Verein gegen Tierfabriken Schweiz, Berufung gegen das Urteil des Obergerichts des Kantons Thurgau vom 22. März 2001 (BGE 129 II 35), in: AJP 6 (2003), S. 690 ff.

HANGARTNER YVO (2005), Unabhängigkeit vom Staat und staatlichen Unternehmen als Voraussetzung der Medienfreiheit, in: AJP 10 (2005), S. 1183 ff.

HANGARTNER YVO (2007), Der Staat als Unternehmer, in: Rechtswissenschaftliche Abteilung der Universität St. Gallen (Hrsg.), Rechtliche Rahmenbedingungen des Wirtschaftsstandortes Schweiz, Zürich/St. Gallen 2007, S. 237 ff.

HANGARTNER YVO (2012), Entscheidungsbesprechung zu 2C_485/2010 vom 3. Juli 2012, in: AJP 12 (2012), S. 1817 ff.

HÄNNI PETER/STÖCKLI ANDREAS (2013), Schweizerisches Wirtschaftsverwaltungsrecht, Bern 2013

HÄSLER PHILIPP (2005), Geltung der Grundrechte für öffentliche Unternehmen, Bern 2005

HAUCAP JUSTUS/KEHDER CHRISTIANE/LOEBERT INA (2015), Eine liberale Rundfunkordnung für die Zukunft. DICE Ordnungspolitische Perspektiven, Nr. 79, Düsseldorf 2015

HEER MARKUS (2006), Die ausserordentliche Nutzung des Verwaltungsvermögens durch Private, ZStör Nr. 169, Zürich 2006

HETTICH PETER (2008a), Sicherung der Grundversorgung bei vollständiger Deregulierung: Ein Beitrag zur bevorstehenden Aufhebung des Postmonopols in der Schweiz und der EU, in: ZBl 109 (2008), S. 629 ff.

HETTICH PETER (2008b), YouTube To Be Regulated? The FCC Sits Tight, While European Broadcast Regulators Make The Grab or the Internet, in: St. John's Law Review 82 (2008), S. 1447 ff.

HETTICH PETER (2009), Regulierung von audiovisuellen Abrufdiensten (Video On Demand): Nur eine Frage des Nachvollzugs der neuen europäischen Richtlinie 2007/65/EG?, in: ZBl 110 (2009), S. 349 ff.

HETTICH PETER (2012), Entscheidungsbesprechung zu BGer 2C_485/2010, in: AJP 21 (2012), S. 1467 ff.

HETTICH PETER (2014), Kooperative Risikovorsorge, Zürich 2014

HETTICH PETER/STEINER THOMAS (2014), Art. 92 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer/Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014

HETTICH PETER/WALTHER SIMONE (2012), Bleak Prospects for Research in GMP in Switzerland, in: EJRR 2012, S. 361 ff.

HETTICH PETER/WETTSTEIN YANNICK (2010), Rechtsfragen um Kostenanlastungssteuern, in: ASA 78 (2010), S. 537 ff.

HODLER ROLAND/LÜCHINGER SIMON/STUTZER ALOIS (2015), The Effects of Voting Costs on the Democratic Process and Public Finances, in: American Economic Journal: Economic Policy, 7(1), S. 141 ff.

HOFFMANN-RIEM WOLFGANG (2000), Regulierung der dualen Rundfunkordnung, Baden-Baden 2000

HÖHN ERNST (1976), Aspekte verfassungsmässiger Besteuerung, in: ASA 45 (1976), S. 209 ff.

HÖHN ERNST/WALDBURGER ROBERT (2001), Steuerrecht, Band I, 9. Aufl., Bern 2001

HOSP GERALD (2005), Medienökonomik. Medienkonzentration, Zensur und soziale Kosten des Journalismus, Konstanz 2005

HUBER PETER M. (2010), Aktuelle Fragen des Drei-Stufen-Tests, in: ZUM 3/2010, S. 201 ff.

HUNGERBÜHLER ADRIAN (2003), Grundsätze des Kausalabgabenrechts: Eine Übersicht über die neuere Rechtsprechung und Doktrin, in: ZBl 104 (2003), S. 505 ff.

JAAG TOBIAS (2000), Dezentralisierung und Privatisierung öffentlicher Aufgaben, Zürich 2000

JAAG TOBIAS (2003), Der Staat als Aktionär, in: Von der Crone Hans Caspar et al. (Hrsg.), Neuere Tendenzen im Gesellschaftsrecht, Festschrift für Peter Forstmoser zum 60. Geburtstag, Zürich 2003

JAAG TOBIAS (2011), Bedarfsverwaltung, in: Sethe Rolf et al. (Hrsg.), Kommunikation, Festschrift für Rolf Weber zum 60. Geburtstag, Bern 2011, S. 543 ff.

JAAG TOBIAS (2015), Mehr oder weniger Staat?, in: ZBl 116 (2015), S. 627 ff.

JARREN OTTFRIED (2002), Medienregulierung zwischen Pfadabhängigkeit und Innovationsmöglichkeit, in: Medienwissenschaft Schweiz 1/2002, S. 12 ff.

JARREN OTTFRIED/WEBER ROLF H./DONGES PATRICK/DÖRR BIANKA/KÜNZLER MATTHIAS/PUPPIS MANUEL (2002), Rundfunkregulierung – Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich: Eine sozial- und rechtswissenschaftliche Analyse, Zürich 2002

JELLINEK GEORG (1905), Das Recht des modernen Staates, Erster Bd.: Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl., Berlin 1905

JÖHRI YVONNE (2000), Werbung im Internet, Zürich 2000

KÄLIN WALTER et al. (2013), Die staatsrechtliche Rechtsprechung des Bundesgerichts in den Jahren 2012 und 2013, in: ZBJV 149 (2013), S. 773 ff.

KAPPELER THOMAS (2000), Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen umweltpolitisch motivierter Lenkungsabgaben, Zürich 2000, S. 59 ff.

KATZ MICHAEL L./SHAPIRO CARL (1985), Network externalities, competition, and compatibility, The American Economic Review 3/75 (1985), S. 424 f.

KELLERMÜLLER HANSPETER (2006), Das neue RTVG und die Online-Medien, in: ZSR 125/2006 I, S. 357 ff.

KELLERMÜLLER HANSPETER (2007), Staatliche Massnahmen gegen Medienkonzentration, Diss., Zürich 2007

KETTIGER DANIEL (2003), Die Einführung von New Public Management aus gesetzgeberischer Sicht, in: AJP 6 (2003), S. 641 ff.

KIENER REGINA/KÄLIN WALTER (2013), Grundrechte, 2. Aufl., Bern 2013

KLETT KATHRIN (1992), Der Gleichheitssatz im Steuerrecht, in: ZSR 111 II NF (1992), S. 1 ff.

KLEY ANDREAS (1999), Die Medien im neuen Verfassungsrecht, in: Zimmerli Ulrich (Hrsg.), Die neue Bundesverfassung. Konsequenzen für Praxis und Wissenschaft, Berner Tage für die juristische Praxis, BTJP, Bern 1999, S. 183 ff.

KLEY ANDREAS (2003), Entbündelung per Express: Die gesetzliche Grundlage der vom Bundesrat angeordneten Entbündelungspflicht des Fernmelde-Anschlussnetzes, in: sic! 11/2003, S. 873 ff.

KNAPP BLAISE (1993), Grundlagen des Verwaltungsrechts Bd. II, 4. A., Basel 1993

KOPS MANFRED/SOKOLL KAREN/BENSINGER VIOLA (2009), Rahmenbedingungen für die Durchführung des Drei-Stufen-Tests, Gutachten erstellt für den Rundfunkrat des Westdeutschen Rundfunks, Köln/Berlin 2009

KRADOLFER EDI (2007), Pressevielfalt Schweiz, Ein Überblick, Bundesamt für Statistik (Hrsg.), Neuchâtel 2007

KRAEMER RAPHAEL/STÖCKLI ANDREAS (2013), Grenzenlose Staatswirtschaft?, Bemerkungen zum Bundesgerichtsurteil «Glarnersach» vom 3. Juli 2012, in: recht 1/2013, S. 28 ff.

KRÄHENMANN BEAT (1987), Privatwirtschaftliche Tätigkeit des Gemeinwesens, in: Basler Studien zur Rechtswissenschaft, Bd. 21, Basel 1987

KUGELMANN DIETER (1994), Zur Zulässigkeit eines öffentlichen Rundfunkmonopols nach Art. 10 EMRK, Archiv für Presserecht 1994, S. 281 ff.

KÜNZLER MATTHIAS (2003), Leitbilder des öffentlichen Rundfunks: Plädoyer für einen neuen Forschungsansatz, in: Donges Patrick/Puppis Manuel (Hrsg.), Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks, Köln 2003, S. 94 ff.

KÜNZLER MATTHIAS (2012), Die Abschaffung des Monopols, in: Mäusli Theo/Steigmeier Andreas/Vallotton François (Hrsg.): Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG 1983-2011, Baden 2012, S. 41 ff.

KÜNZLER MATTHIAS/PUPPIS MANUEL/SCHWEIZER CORINNE/STUDER SAMUEL (2013a), Monitoring-Report «Medienförderung», Universität Zürich, IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, Zürich 2013

KÜNZLER MATTHIAS/PUPPIS MANUEL/SCHWEIZER CORINNE/STUDER SAMUEL (2013b), Monitoring-Report «Finanzierung des öffentlichen Rundfunks», Universität Zürich, IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung, Zürich 2013

LADEUR KARL-HEINZ (2009), Zur Verfassungswidrigkeit der Regelung des Drei-Stufen-Tests für Onlineangebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks nach § 11f RStV, in: ZUM 12/2009, S. 906 ff.

LADNER ANDREAS/FIVAZ JAN (2012), Voting Advice Applications, in: Norbert Kersting (ed.). Electronic Democracy, Leverkusen 2012, S. 177 ff.

LADNER ANDREAS/FELDER GABRIEL/FIVAZ JAN (2010), More Than Toys? A First Assessment of Voting Advice Applications in Switzerland, in: Lorella Cedroni and Diego Garzia (eds.), Voting Advice Applications in Europe. The State of the Art, Napoli, Italy: IVIS s.n.c/Scriptaweb, S. 91 ff.

LIENHARD ANDREAS (2007), Deregulierung staatlicher Marktregulierung im schweizerischen Bundesverwaltungsrecht, in: Cottier Thomas/Oesch Matthias (Hrsg.), Allgemeines Aussenwirtschafts- und Binnenmarktrecht, Bd. XI, 2. Aufl., Basel 2007, S. 335 ff.

LIENHARD ANDREAS (2010), Neue Verwaltungsrechtswissenschaft? Vom Sinn und Unsinn des Neuen, in: AJP 11 (2010), S. 1381 ff.

LIENHARD ANDREAS (2014), Entwicklungen im Staats- und Verwaltungsrecht, Beobachtung aus verwaltungswissenschaftlicher Perspektive, in: Kunz Peter V./Weber Jonas/Lienhard Andreas/Fargnoli Iole/Kren Kostkiewicz Jolanta, Berner Gedanken zum Recht, Bern 2014, S. 349 ff.

LIENHARD ANDREAS/MARTI LOCHER FABIENNE (2015), Art. 170 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar der Bundesverfassung, Basel 2015

LÜCHINGER SIMON/ROSINGER MYRA/STUTZER ALOIS (2007), The Impact of Postal Voting on Participation: Evidence for Switzerland, in: Swiss Political Science Review, 13(2), S. 167 ff.

LÜOND KARL (2015), Angst ist die Mutter der SRG, in: Scheu René (Hrsg.), Weniger Staat mehr Fernsehen. Service sans public? – Die neue Debatte um die SRG, Zürich 2015, S. 29 ff.

LÜTHI NICK (2015), Auf der Suche nach der Digitalisierungsdividende, in: Medienwoche vom 30. März 2015, abrufbar unter: http://medienwoche.ch/2015/03/30/wer-kassiert-welche-digitalisierungsdividende/

MAHON PASCAL (2003), Art. 5 und 17 BV, in: Aubert Jean-François/Mahon Pascal (Hrsg.), Petit Commentaire de la Constitution fédérale de la Confédération Suisse, Zürich 2003

MANKIW GREGORY N./TAYLOR MARK P. (2012), Grundzüge der Volkswirtschaftslehre, 5. Aufl., Stuttgart 2012

MARANTELLI ADRIANO (1991), Grundprobleme des schweizerischen Tourismusabgaberechts, Diss., Bern 1991

MASTRONARDI PHILIPPE (2008), Art. 170 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Mastronardi Philippe/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), St. Galler Kommentar zur schweizerischen Bundesverfassung, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2008

MÄUSLI THEO/STEIGMEIER ANDREAS/VALLOTTON FRANÇOIS (Hrsg.), Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der Schweizerischen Radio und Fernsehgesellschaft SRG 1983 – 2011, Baden 2012

MEDIAPULSE, Jahresbericht 2015, Bern 2015

MEILI ANDREAS (2006), Gründe und Scheingründe für eine Sonderregelung des Rundfunks: Der Weg zum neuen RTVG aus Sicht des Gesamtmediensystems, in: ZSR 125 I (2006), S. 263 ff.

MEISTER URS/MANDL MICHAEL (2014), Medienförderung im digitalen Zeitalter, Reformagenda für einen technologie- und wettbewerbsneutralen Service public, Zürich 2014

MILGROM PAUL/ ROBERTS JOHN (1986), Relying on the information of interested parties, in: The RAND Journal of Economics, 17(1), S. 18 ff.

MÖLLER FABIAN (2006), Rechtsschutz bei Subventionen: die Rechtsschutzmöglichkeiten Privater im Subventionsverfahren des Bundes unter Berücksichtigung der neueren Entwicklungen des nationalen und internationalen Subventions- und Beihilferechts, Diss., Basel 2006

MULLAINATHAN SENDHIL/SHLEIFER ANDREI (2005), The Market for News, in: American Economic Review, 95(4), S. 1031 ff.

MÜLLER GEORG (1985), Gebühren für den Radio- und Fernsehempfang, in: recht 1985, S. 130 ff.

MÜLLER GEORG (1987), Die innenpolitische Neutralität der kantonalen öffentlichen Unternehmen, in: ZBl 88/1987, S. 425 ff.

MÜLLER GEORG (2012), Das Kostendeckungsprinzip als Kriterium für die Bemessung der Flughafengebühren, in: Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 489 ff.

MÜLLER GEORG/LOCHER PETER (2009), Gutachten zur Neuordnung der Rundfunkfinanzierung in der Schweiz aus verfassungsrechtlicher Sicht, 13. November 2009, abrufbar unter: http://www.bakom.admin.ch/, in aktualisierter und modifizierter Form veröffentlicht in: ZBl 116 (2015), S. 641 ff.

MÜLLER GEORG/VOGEL STEFAN (2014), Rechtsgutachten vom 26. März 2014 zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Randnutzung von Software im Verwaltungsvermögen, insbesondere der Veröffentlichung und Verbreitung von Open-Source-Software durch Träger von Bundesaufgaben, abrufbar unter: http://www.news.admin.ch/

MÜLLER JÖRG PAUL (1981), Publizistik – die Vierte Gewalt im Staat. Staatsrechtliche Überlegungen zur Funktion von Publizist und Publizistik in unserem Staat, in: Walpen Armin/Zölch Franz A. (Hrsg.), Politik und Publizistik – Publizistik und Politik. Festschrift für Reck Oskar, Aarau/Frankfurt a.M./Salzburg 1981, S. 149 ff.

MÜLLER JÖRG PAUL (1987), Art. 55 aBV (Stand April 1986), in: Jean-François Aubert et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel 1987

MÜLLER JÖRG PAUL (2001), Allgemeine Bemerkungen zu den Grundrechten, in: Thürer Daniel/Aubert Jean-François/Müller Jörg Paul (Hrsg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 621 ff.

MÜLLER JÖRG PAUL/GROB FRANZISKA (1987), Art. 55bis aBV (Stand Mai 1995), in: Aubert Jean-François et al. (Hrsg.), Kommentar zur Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel 1987

MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS (2008), Grundrechte in der Schweiz. Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008

MÜLLER JÖRG PAUL/SCHEFER MARKUS/ZELLER FRANZ (2008), Freie Kommunikation an Radio und Fernsehen (Art. 17 BV und 93 BV), in: Müller Jörg Paul/Schefer Markus (Hrsg.), Grundrechte in der Schweiz, 4. Aufl., Bern 2008, S. 482 ff.

MÜLLER RUDOLF (2006), Technik zwischen Programm, Kultur und Politik, in: Steigmeier Andreas/Mäusli Theo (Hrsg.), Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG, Baden 2006, S. 187 ff.

MUSGRAVE RICHARD A. (1957), A Multiple Theory of Budget Determination, in: Finanzarchiv, 17, S. 333 ff.

MUSGRAVE RICHARD A. (1959), Theory of Public Finance: A Study in Public Economy, New York 1959

NAWRATH KATHARINA (2011), Der Dreistufentest in der Praxis, Ausgestaltung und Umsetzung des Verfahrens durch die Gremien, in: MMR 2011, S. 70 ff.

NOBEL PETER (1998), Medienprivatisierung und inhaltliche Standards, in: Weber Rolf H. (Hrsg.), Symposium Schluep – Querbezüge zwischen Kommunikations- und Wettbewerbsrecht, Zürich 1998, S. 103 ff.

NOBEL PETER/DO CANTO PHILIPP (2006), Schutz der Medienvielfalt durch das RTVG, in: ZSR 125 I (2006), S. 283 ff.

NOBEL PETER/WEBER ROLF H. (2007), Medienrecht, 3. Aufl., Bern 2007

NORTH DOUGLAS C. (1990), Institutions, institutional change and economic performance, Cambridge 1990

OBERHOLZER-GEE FELIX/WALDFOGEL JOEL (2009), Media Markets and Localism: Does Local News en EspaÒol Boost Hispanic Voter Turnout? in: American Economic Review, 99(5), S. 2120 ff.

OBERSON XAVIER (2001), Impôts et taxes d'orientation: les fondements juridiques de la fiscalité écologique, in: Pillet Gonzague et al. (Hrsg.), Réforme fiscale écologique: fondements, applications, Basel 2001, S. 11 ff.

PEDUZZI ROBERTO (2004), Meinungs- und Medienfreiheit in der Schweiz, Zürich 2004

PEITZ MARTIN/SCHWEITZER HEIKE/VALETTI TOMMASO (2014), Market Definition, Market Power and Regulatory Interaction in Electronic Communication Market, Brüssel 2014, abrufbar unter: http://www.cerre.eu/sites/cerre/files/141029_CERRE_MktDefMktPwrRegInt_ECMs_Final.pdf

PETERS BUTZ (2009), Der «Drei-Stufen-Test»: Die Zukunft der öffentlich-rechtlichen Onlineangebote, in: Kommunikation & Recht 1/2009, S. 26 ff.

PETERS THOMAS MIKE (2009), Was ist eigentlich der Drei-Stufen-Test, 16. Februar 2009, abrufbar unter: http://www.telemedicus.info/article/1160-Was-ist-eigentlich-der-Drei-Stufen-Test.html

PETROVA MARIA (2011), Newspapers and Parties: How Advertising Revenues Created an Independent Press, in: American Political Science Review, 8105(4), S. 790 ff.

PETROVA MARIA (2012), Mass media and special interest groups, in: Journal of Economic Behavior and Organization, 84, S. 17 ff.

PIANZOLA JOËLLE (2014), Swing Voting Due to Smartvote Use? Evidence from the 2011 Swiss Federal Elections, in: Swiss Political Science Review, 20(4), S. 651 ff.

PIANZOLA JOËLLE/TRECHSEL ALEXANDER H./SCHWERDT GUIDO/VASSIL KRISTJAN/ALVAREZ MICHAEL R. (2012), The Effect of Voting Advice Applications (VAAs) on Political Preferences – Evidence from a Randomized Field Experiment, Paper prepared for 2012 Annual Meeting of the American Political Science Association, August 30-September 2, 2012

POITRAS LAURA (2015), Citizenfour, Beverly Hills, CA 2015

POLEDNA THOMAS/STOLL RAPHAEL MARTIN (2009), Ambulante Leistungserbringung an öffentlichen Spitälern – Aufgabe von Kanton und Gemeinden?, in: HILL 2009 II Nr. 7

POMORIN KERSTIN (2008), Die Presse als «watchdog» – eine gefährdete Art? Ein Vergleich der aktuellen Situation in Deutschland und den USA, in: ZUM 52 (2008), S. 40 ff.

PRAT ANDREA (2015), Media Capture and Media Power, in: Anderson Simon/Waldfogel Joel/Strömberg David (Hrsg.), Handbook of Media Economics, Vol. 1b, North Holland 2015

PRAT ANDREA/STRÖMBERG DAVID (2013), The Political Economy of Mass Media, CEPR Discussion Paper, DP8246, London 2013

PUBLICOM (2015), Analyse der Radioprogramme der SRG SSR 2014 (Deutschschweiz), Eine Untersuchung der Publicum AG im Auftrag des Bundesamts für Kommunikation, Kilchberg 2015

QUINTO CORNEL (2014), Kantonale Gebäudeversicherer – neue rechtliche Rahmenbedingungen, in: Fuhrer Stephan (Hrsg.), Jahrbuch SGHVR 2014, Zürich 2014, S. 5 ff.

QUINTO CORNEL/UHLMANN FELIX (2012), Staatswirtschaft ja, aber fair – Ein kluger Bundesgerichtsentscheid zur Glarnersach, in: NZZ Nr. 205, 4. September 2012

REICH MARKUS (2009), Steuerrecht, Zürich 2009

REYMOND MARC (2000), Das Radio im Zeichen der geistigen Landesverteidigung, 1937-1942, in: Drack Markus T. (Hrsg.), Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der Schweizerischen Rundfunkgesellschaft SRG bis 1958, Baden 2000, S. 93 ff.

RHINOW RENÉ (2012), Die freie Wirtschaftsordnung ernst nehmen, NZZ Nr. 205, 4. September 2012

RHINOW RENÉ A. (1971), Wesen und Begriff der Subvention in der schweizerischen Rechtsordnung, Diss., Basel 1971

RHINOW RENÉ/SCHMID GERHARD/BIAGGINI GIOVANNI/UHLMANN FELIX (2011), Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2. Aufl., Basel 2011

RICHLI PAUL (2007), Grundriss des schweizerischen Wirtschaftsverfassungsrechts, 2. Aufl., Bern 2007

ROCHET JEAN-CHARLES/TIROLE JEAN (2003), Platform Competition in Two-sided Markets, in: Journal of the European Economic Association, 1(4), S. 990 ff.

RODI MICHAEL (2000), Die Subventionsrechtsordnung: Die Subvention als Instrument öffentlicher Zweckverwirklichung nach Völkerrecht, Europarecht und deutschem innerstaatlichem Recht, Tübingen 2000

RÜTSCHE BERNAHRD (2013), Was sind öffentliche Aufgaben?, in: recht 04/2013, S. 153 ff.

SAXER ULRICH (1999), Warnung vor grossen medienpolitischen Windmaschinen, in: Imhof Kurt/Jarren Otfried/Blum Roger (Hrsg.), Steuerungs- und Regelungsprobleme in der Informationsgesellschaft, Opladen 1999

SAXER URS (2006), SRG ohne Grenzen? Rundfunkfremde Aktivitäten der SRG unter dem neuen RTVG, in: ZSR 125 I (2006), S. 309 ff.

SAXER URS (2011), Die Online-Aktivität der SRG und ihre rechtlichen Grenzen, in: sic! 12/2011, S. 693 ff.

SAXER URS/BRUNNER FLORIAN (2015), Rundfunkrecht, in: Biaggini Giovanni/Häner Isabelle/Saxer Urs/Schott Markus (Hrsg.), Fachhandbuch Verwaltungsrecht, Zürich 2015, S. 279 ff.

SCHADE EDZARD (2000a), Herrenlose Radiowellen: die schweizerische Radiopolitik bis 1939 im internationalen Vergleich, Diss., Baden 2000

SCHADE EDZARD (2000b), Das Scheitern des Lokalrundfunks, in: Drack Markus T. (Hrsg.), Radio und Fernsehen in der Schweiz: Die Geschichte der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft SRG bis 1958, Baden 2000, S. 25 ff.

SCHADE EDZARD (2012), Programmgestaltung in einem kommerzialisierten Umfeld, in: Mäusli Theo/Steigmeier Andreas/Vallotton, François (Hrsg.):

Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG 1983-2011, Baden 2012, S. 271 ff.

SCHADE EDZARD (2015), Radio (Historisches Lexikon der Schweiz), 29. Januar 2015, abrufbar unter: http://www.hls-dhs-dss.ch/textes/d/D10481.php

SCHAERER BARBARA (1992), Subventionen des Bundes zwischen Legalitätsprinzip und Finanzrecht, Diss., Zürich 1992

SCHAWINSKI ROGER (1982), Radio 24: Die Geschichte des ersten freien Radios der Schweiz, Zürich 1982

SCHEDA LASZLO (2014), Kantonale Gebäudeversicherer – neue «Wettbewerber» auf dem Privatversicherungsmarkt, in: Fuhrer Stephan (Hrsg.), Jahrbuch SGHVR 2014, Zürich 2014, S. 21 ff.

SCHEFER MARKUS (2002), Grundrechtliche Schutzpflichten und die Auslagerung staatlicher Aufgaben, AJP 10 (2002), S. 1131 ff.

SCHEFER MARKUS (2006), Die Beeinträchtigung von Grundrechten, Bern 2006

SCHELKER MARK/SCHNEITER MARCO (2015), Paying Postage: Estimating the Elasticity of Voter Turnout, CESifo Working Paper Series, 5617, Freiburg 2015

SCHERRER ADRIAN (2000), Aufschwung mit Hindernissen, 1931-1937, in: Drack Markus T. (Hrsg.), Radio und Fernsehen in der Schweiz: Die Geschichte der Schweizerischen Rundspruchgesellschaft SRG bis 1958, Baden 2000, S. 59 ff.

SCHERRER ADRIAN (2012), Die Digitalisierung: Schrittmacher und Sparpotential, in: Mäusli Theo/Steigmeier Andreas/Vallotton François (Hrsg.): Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der Schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG 1983-2011, Baden 2012, S. 135 ff.

SCHEU RENÉ/OEGERLI FLORIAN (2015), Einleitung: Das RTVG und seine Folgen, in: Scheu René (Hrsg.), Weniger Staat mehr Fernsehen. Service sans public? – Die neue Debatte um die SRG, Zürich 2015, S. 11 ff.

SCHINDLER BENJAMIN (2014), Art. 5 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer/Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014

SCHLATTER ELIANE (2009), Grundrechtsgeltung beim wirtschaftlichen Staatshandeln, ZStör Nr. 186, Zürich 2009

SCHMID GERHARD/UHLMAN FELIX (2001), Öffentliche Unternehmen in den Untiefen zwischen Grundrechtsbindung, Gewinnorientierung und Sachen im Gemeingebrauch, in: ZBl 102 (7/2001), S. 337 ff.

SCHNEIDER T. (2006), Vom SRG-Monopol zum marktorientierten Rundfunk, in: Steigmeier Andreas/Mäusli Theo (Hrsg.), Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG, Baden 2006, S. 83 ff.

SCHOTT MARKUS (2010), Staat und Wettbewerb, Zürich/St. Gallen 2010

SCHOTT MARKUS (2014), Kantonale Gebäudeversicherer – neue Player auf dem Privatversicherungsmarkt: Verfassungs- und aufsichtsrechtliche Fragen, in: Fuhrer Stephan (Hrsg.), Jahrbuch SGHVR, Zürich 2014, S. 41 ff.

SCHULZ WOLFGANG (2008), Der Programmauftrag als Prozess seiner Begründung, Vorschläge zu Verfahren und Organisation des «Drei-Stufen-Tests» zur Selbstkonkretisierung des Funktionsauftrags öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten, Kurzstudie im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin 2008

SCHÜRMANN LEO (1985), Medienrecht, Bern 1985

SCHÜRMANN LEO/NOBEL PETER (1993), Medienrecht, 2. Aufl., Bern 1993

SCHWEISS CHRISTOPH A. ET AL (2008), in: Schweizer Radio DRS (Hrsg.), Die Geschichte des Radios in der Schweiz von 1911-2008. Zürich 2008, abrufbar unter: http://www.srf.ch/content/download/3456150/53087110/version/1/file/Geschichte+des+Radios+1911-2008.pdf

SCHWEIZER RAINER J. (2014), Art. 35 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen/Zürich 2014

SCHWEIZER RAINER J./MÜLLER LUCIEN (2014), Art. 5a und 43a BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., St. Gallen/Zürich 2014

SEILER HANSJÖRG (2010), Verfassungsgerichtsbarkeit zwischen Verfassungsrecht, Richterrecht und Politik, ZSR 129 II (2010), S. 381 ff.

SHAPIRO CARL/VARIAN, HAL R. (2013), Information rules: a strategic guide to the network economy, Cambridge 2013

SHARKEY WILLIAM W. (1982), The theory of natural monopoly (Vol. 5). Cambridge 1982

SIMON HERBERT K. (1971), Designing Organizations for an Information-Rich World, in: Martin Greenberger (Hrsg.), Computers, Communication, and the Public Interest, 1971

SNYDER JR. JAMES M./STRÖMBERG DAVID (2010), Press Coverage and Political Accountability, in: Journal of Political Economy, 118(2), S. 355 ff.

SRG (2015a), Zahlen, Daten, Fakten 2014/2015, Bern 2015

SRG (2015b), Geschäftsbericht 2014, Bern 2015

SRG (2016a), Zahlen, Daten, Fakten 2015/2016, Bern 2016

SRG (2016b), Geschäftsbericht 2015, Bern 2016

STAUDACHER RICHARD (2004), Verfassungsrechtliche Zulässigkeit von Sonderabgaben, Berlin/Heidelberg/New York 2004

STEINER THOMAS (2014), Urteilsbesprechung 2C_1032/2012, in: medialex 1/2014, S. 29 ff.

STIFTUNG WERBESTATISTIK SCHWEIZ (2015), Werbeaufwand Schweiz 2015, Zürich 2015

STÖCKLI ANDREAS (2012), Behördenmitglieder in den obersten Führungs- und Aufsichtsgremien von öffentlichen Unternehmen, Bern 2012

STOFFEL WALTER A. (1994), Wettbewerbsrecht und staatliche Wirtschaftstätigkeit, Freiburg 1994

STRÖMBERG DAVID (2004), Radio's Impact on Public Spending, in: The Quarterly Journal of Economics, 119(1), S. 189 ff.

STRÖMBERG DAVID (2015), Media and Politics, in: Annual Review of Economics, 7(1), S. 173 ff.

STRÖMBERG DAVID (2016), Media Coverage and Political Accountability: Theory and Evidence, in: Anderson Simon/Waldfogel Joel/Strömberg David (Hrsg.), Handbook of Media Economics, Vol. 1b, North Holland 2016

STUDER PETER (2006), Streiflichter auf das neue Radio- und Fernsehgesetz, in: ZSR 125 I (2006), S. 205 ff.

STUDER PETER (2012), Darf die gebührenfinanzierte SRG die Verleger im Internet konkurrenzieren?, in: Jusletter 20. Februar 2012

SUNSTEIN (2006), Republic.com, Princeton 2006

TRESCH RICHARD W. (2008), Public Sector Economics, New York 2008

TRÜEB HANS RUDOLF (2002), Der sogenannte Service Public, in: ZBl 103 (2002), S. 225 ff.

TRÜEB HANS RUDOLF (2012), GUSTAVO und andere Wege zum Wettbewerb, in: Staats- und Verwaltungsrecht auf vier Ebenen, Festschrift für Tobias Jaag, Zürich 2012, S. 355 ff.

TSCHANNEN PIERRE/LOCHER THOMAS (2013), Aufsicht über das Versicherungsgeschäft kantonaler Gebäudeversicherungen ausserhalb des Monopols, in: Verwaltungsorganisationsrecht – Staatshaftungsrecht – Öffentliches Dienstrecht, Jahrbuch 2013 SVVOR, S. 63 ff.

TSCHANNEN PIERRE/ZIMMERLI ULRICH/MÜLLER MARKUS (2014), Allgemeines Verwaltungsrecht, 4. Aufl., Bern 2014

TSCHENTSCHER AXEL/LIENHARD ANDREAS (2011), Öffentliches Recht, Zürich/ St. Gallen 2011

UEBERSAX PETER (2001), Privatisierung der Verwaltung, in: ZBl 102 (2001), S. 393 ff.

UHLMANN FELIX (1997), Gewinnorientiertes Staatshandeln – Möglichkeiten und Zulässigkeit gewinnorientierter staatlicher Eigenbetätigung aus wirtschaftsverfassungsrechtlicher Sicht, Diss., Basel/Frankfurt a.M. 1997

UHLMANN FELIX (2014), Entwicklungen im Verwaltungsrecht, in: SJZ 110 (18/2014), S. 459 ff.

VALLENDER KLAUS A. (1976), Grundzüge des Kausalabgaberechts, Bern/Stuttgart 1976

VALLENDER KLAUS A. (1990), Verfassungsmässig begrenzte Besteuerungsbefugnisse des Gesetzgebers, in: Höhn Ernst/Valender Klaus A. (Hrsg.), Steuerrecht im Rechtsstaat – FS Cagianut, Bern 1990, S. 21 ff.

VALLENDER KLAUS A. (2014), Art. 94 BV, in: Ehrenzeller Bernhard/Schindler Benjamin/Schweizer Rainer J./Vallender Klaus A. (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014

VALLENDER KLAUS/HETTICH PETER/LEHNE JENS (2006), Wirtschaftsfreiheit und begrenzte Staatsverantwortung, 4. Aufl., Bern 2006

VALOTTON F. (2006), Anastasie ou Cassandre? Le rôle de la radio-télévision dans la société helvétique, in: Steigmeier Andreas/Mäusli Theo (Hrsg.), Radio und Fernsehen in der Schweiz: Geschichte der schweizerischen Radio- und Fernsehgesellschaft SRG, Baden 2006, S. 37 ff.

VOGEL STEFAN (2000), Der Staat als Marktteilnehmer, Diss., Zürich 2000

VONLANTHEN BEAT (1987), Das Kommunikationsgrundrecht «Radio- und Fernsehfreiheit», Freiburg 1987

WALDFOGEL JOEL (2002), Consumer Substitution Among Media, Federal Communications Commission: Media Ownership Working Group

WALDFOGEL JOEL (2003), Preference externalities: An empirical study of who benefits whom in differentiated product markets (NBER Working Paper No. 7391/1999), in: Rand Journal of Economics 34 (2003), S. 557 ff.

WEBER ROLF H. (1981), Publizistische und wirtschaftliche Strukturen im Rundfunkbereich, ZBl 1981, S. 385 ff.

WEBER ROLF H. (1994), Vom Monopol zum Wettbewerb: Regulierung der Kommunikationsmärkte im Wandel, Zürich 1994

WEBER ROLF H. (1995), Medienkonzentration und Meinungspluralismus, Zürich 1995

WEBER ROLF H. (1999a), Neustrukturierung der Rundfunkordnung, Zürich 1999

WEBER ROLF H. (1999b), Neues Schweizer Rundfunkrecht, in: UFITA – Archiv für Urheber- und Medienrecht, 1/2007, S. 7 ff.

WEBER ROLF H. (2007), Media Governance und service public, Zürich 2007

WEBER ROLF H. (2008), Rundfunkrecht: Bundesgesetz vom 24. März 2006 über Radio und Fernsehen (RTVG), Bern 2008

WEBER ROLF H./DÖRR BIANKA (2001), Digitale Verbreitung von Rundfunkprogrammen und Meinungsvielfalt, Entwicklungen, Probleme, Lösungen, Zürich 2001

WEKO (2012), Vernehmlassung der Wettbewerbskommission zur Teilrevision des Radio- und Fernsehgesetzes, abrufbar auf: http://www.bakom.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00909/04016/index.html

WIEDERKEHR RENÉ/RICHLI PAUL (2012), Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Bd. I, Bern 2012

WOOD JAMES (1994), History of international broadcasting (No. 19), London 1994

WYSS DANIELA (2009), Kausalabgaben, Diss., Basel 2009

ZELLER FRANZ (2004), Öffentliches Medienrecht, Bern 2004

ZELLER FRANZ/DUMERMUTH MARTIN (2015), Art. 93 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar zur Bundesverfassung, Basel 2015

ZELLER FRANZ/KIENER REGINA (2015), Art. 17 BV, in: Waldmann Bernhard/Belser Eva Maria/Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar der Bundesverfassung, Basel 2015