

Bernard Maissen

Schöne neue Medienwelt

Mehr Medien, weniger Regulierung, mehr Förderung?

Medien sollen auch in Zukunft ihre demokratiepolitische Funktion erfüllen können. Dafür ist keine stärkere Regulierung notwendig. Vielmehr gilt es zu eruieren, mit welchen Medienförderungsinstrumenten die Rahmenbedingungen für eine vielfältige und qualitativ hochwertige Medienlandschaft geschaffen werden können.

Les médias doivent pouvoir continuer à remplir leur fonction démocratique. À cet effet, il n'est pas nécessaire de renforcer la réglementation. Il s'agit plutôt de déterminer quels sont les instruments de promotion des médias qui permettent de créer les conditions-cadres nécessaires à un paysage médiatique diversifié et de qualité.

I. Einleitung

II. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

1. Möglichkeiten und Schranken der Medienregulierung und Medienförderung durch den Bund
2. Medienförderung durch die Kantone

III. Herausforderungen der (künftigen) Medienregulierung und Medienförderung

1. Medienregulierung und Medienförderung soll auf die heutigen Herausforderungen der Medien reagieren
2. Neue Instrumente der Medienförderung müssen sich im Rahmen der Verfassung bewegen
3. Umgang mit Kommunikationsplattformen

IV. Fazit

I. Einleitung

Den Medien kommt im Rahmen des demokratischen Meinungsbildungsprozesses eine wichtige Bedeutung zu: Sie vermitteln Informationen, stellen Öffentlichkeit her, bieten Plattformen für politische Akteure und gewährleisten dadurch, dass ein öffentlicher Diskurs und eine politische Meinungsbildung stattfinden kann. Medien sind für das Funktionieren der öffentlichen Kommunikation also von entscheidender Bedeutung.¹ Die Sicherstellung einer funktionierenden Medienöffentlichkeit mit entsprechender inhaltlicher Vielfalt ist somit ein wesentliches Anliegen westlicher Demokratien.

Die Schweizer Medien befinden sich derzeit in einem Strukturwandel: Die Nutzung journalistischer Medien verlagert sich zunehmend ins Internet. Sie zieht aber keine entsprechenden Finanzströme nach sich, da die Zahlungsbereitschaft für Medieninhalte im Internet deutlich tiefer ist als in der analogen Welt. Zudem fließen Werbegelder im Internet eher zu ausländischen Plattformen als zu inländi-

schen Medien. Die sinkenden Einnahmen sind nicht nur ein wirtschaftliches Problem für die Medienunternehmen, sondern auch ein publizistisches. Sie können zu einer Zusammenlegung und Verkleinerung von Redaktionen führen, was mit einem Abbau journalistischer Qualität und damit weniger Informationsvielfalt verbunden ist.

Ging es in den Anfängen der Medienregulierung insbesondere darum, zu entscheiden, welche Medienunternehmen das Recht erhalten sollen, ein Rundfunkprogramm zu verbreiten, um damit die Medienlandschaft zu bereichern, müssen heute andere Wege gesucht werden, um die Qualität und Vielfalt der schweizerischen Medienlandschaft zu erhalten. Im Vordergrund steht heute nicht mehr die Frequenz-, sondern vielmehr die Finanzknappheit.

Mit der Digitalisierung hat auch in der öffentlichen Kommunikation ein Wandel stattgefunden: Lange Zeit waren die journalistischen Massenmedien (Fernsehen, Radio, Zeitungen und Zeitschriften sowie ihre Online-Angebote) die einzigen, die in der Lage waren, mit ihren Informationsangeboten kontinuierlich eine breite Bevölkerung zu erreichen. Mit der digitalen Transformation haben sich in den letzten Jahren neben den journalistischen Massenmedien verschiedene Onlineangebote (Plattformen) etabliert, welche die Möglichkeiten für öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung erweitern. Die für das Funktionieren einer Demokratie wesentliche Meinungsbildung findet heute zunehmend auf Plattformen statt. Insbesondere für die jüngeren Bevölkerungsgruppen stellen Social Media und Multimedia-Plattformen zentrale Informationsquellen dar.² Die Regulierung ist damit auch mit der Frage konfrontiert, wie sie mit dieser neuen Situation umgehen soll.

BERNARD MAISSEN, Direktor Bundesamt für Kommunikation BAKOM.

- 1 Zur Bedeutung der Medien bei der politischen Meinungsbildung siehe z.B. Botschaft über den Radio- und Fernsehartikel, BBl 1981 II 885, 948.
- 2 Zur Meinungsmacht der verschiedenen Mediengattungen: www.medienmonitor-schweiz.ch/medien/mediengattungen/, 1. November 2022.

II. Verfassungsrechtliche Ausgangslage

1. Möglichkeiten und Schranken der Medienregulierung und Medienförderung durch den Bund

a) Grundlegendes

Gemäss Verfassung kann der schweizerische Gesetzgeber nicht in sämtlichen Medienbereichen mit derselben Intensität tätig werden. Während bei der Presse nur sehr eingeschränkte Möglichkeiten bestehen, kann gestützt auf Art. 93 BV der Bereich der elektronischen Medien umfassend geregelt werden. Die seit 1984 in der Verfassung verankerte Bestimmung überträgt dem Bund die Kompetenz zur Gesetzgebung über Radio- und Fernsehen sowie über andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen (Abs. 1) und beinhaltet Rahmenbedingungen für die Wahrnehmung dieser Gesetzgebungskompetenz durch den Bund (Abs. 2–5).³ Obwohl Art. 93 BV die Überschrift «Radio und Fernsehen» trägt, umfasst die Bundeskompetenz nicht nur die Medienformen des traditionellen Radios und Fernsehens, sondern alle elektronisch verbreiteten Medien.⁴ Die Überschrift «Radio und Fernsehen» bezieht sich v.a. auf den Leistungsauftrag an Radio und Fernsehen, der in Art. 93 BV (in Abs. 2) ebenfalls enthalten ist. Dieser Leistungsauftrag bestimmt, welche Ziele das Rundfunksystem als Ganzes zu erfüllen hat.⁵

Im Gegensatz zur verfassungsrechtlichen Grundlage für elektronische Medien besteht keine, die es erlaubt, den Bereich der Presse umfassend zu regeln. Hauptargumente, die gegen Versuche, eine solche Grundlage in der Verfassung zu verankern, vorgebracht wurden, waren im Wesentlichen, dass es nicht Aufgabe des Staates sei, gestaltend in die Pres-selandschaft einzugreifen, und dass ein derartiger Verfassungsauftrag die Medienfreiheit und die Unabhängigkeit der Medien beschränken würde.⁶

Dieser verfassungsrechtlich begründete Sonderstatus der elektronischen Medien gegenüber der gedruckten Presse ist auf technische, historische, kulturelle, wirtschaftliche und demokratiefunktionale Überlegungen zurückzuführen: Die Verfassungsgrundlage für elektronische Medien mit dem darin enthaltenen Leistungsauftrag an Radio und Fernsehen geht auf eine Zeit zurück, in der die Verbreitung von Radio- und Fernsehprogrammen über den «Äther» faktisch alternativlos war und die Knappheit der Frequenzen notorisch. Damit verbunden war dann auch ein grosses Einflusspotenzial derjenigen Sender, die ihre Programme verbreiten konnten. Zudem wurde audiovisuellen Medien bei der politischen Willensbildung aufgrund ihrer subtilen und beeinflussen- den Wirkung eine besondere Funktion zugesprochen.⁷

Diese verfassungsrechtliche Ausgangslage ergibt für den schweizerischen Gesetzgeber die folgenden Möglichkeiten und Schranken in den verschiedenen Medienbereichen:

b) Radio und Fernsehen

Art. 93 BV überträgt dem Bund die Kompetenz, die Radio- und Fernsehlandschaft umfassend zu gestalten. Damit ist

eine *Regulierung* im Sinne eines Aufstellens *gesetzlicher Vorschriften* für die gesamte Radio- und Fernsehbranche möglich (z.B. inhaltliche Grundsätze für das Programm, Werbe- und Sponsoringvorschriften). Zudem können *direkte* und *indirekte Förderungs-massnahmen*⁸ ergriffen und *Leistungsaufträge vergeben* werden.⁹

Mit der Vergabe von Leistungsaufträgen soll sicher- gestellt werden, dass die verfassungsrechtlichen Zielvor- gaben des Rundfunks erfüllt werden: Die Verfassung (Art. 93 Abs. 2 BV) verlangt von Radio und Fernsehen zur Bildung, zur kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung beizutragen.

Bei der Erfüllung dieses Leistungsauftrags nimmt die SRG auf nationaler Ebene eine zentrale Rolle ein, weshalb ihr gesetzsmässig eine Konzession zusteht.¹⁰ Auf lokaler und regionaler Ebene wird der verfassungsrechtliche (Infor- mations-)Auftrag hingegen zur Hauptsache von privaten Ra- dio- und Fernsehveranstaltern in Versorgungsgebieten er- bracht. Im Gegensatz zur SRG haben die einzelnen privaten Anbieter aber keinen gesetzlichen Anspruch auf eine Kon- zession: Die Konzessionen werden ausgeschrieben und im Rahmen eines Kriterienwettbewerbs vergeben.¹¹

c) Digitale Medienangebote

Art. 93 Abs. 1 BV überträgt dem Bund nicht nur die Kom- petenz zur Gesetzgebung über Radio- und Fernsehen, son- dern explizit auch über «andere Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen». Mit dieser Formulierung wurde ein Auf- fangtatbestand geschaffen, um die Bundeskompetenz für neue technologische Entwicklungen offenzuhalten. His- torisch ausgelegt, führt diese zukunftsgerichtete Regelung gemäss einem Grossteil der Lehre dazu, dass der Bund für den gesamten Bereich der fernmeldetechnisch verbreiteten Medien gesetzliche Regelungen vorsehen kann. Unter den Begriff der fernmeldetechnisch bzw. elektronisch verbrei- teten Medien fällt gemäss herrschender Lehre auch die Ver-

3 Die Verfassungsbestimmung wurde 1984 als Art. 55^{bis} in die Verfas- sung aufgenommen. Die Bestimmung wurde mit einigen wenigen sprachlichen Anpassungen in der neuen Bundesverfassung übernom- men und in Art. 93 BV verankert.

4 Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien BBl 2020 4485, 4531 f., mit Hinweisen zu einschlägiger Literatur.

5 Siehe z.B. C. GRABER/B. STEINER, in: B. Ehrenzeller/B. Schindler/R. J. Schweizer/K. A. Vallender (Hg.), Die schweizerische Bundesverfas- sung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich 2014, BV 93 Rz. 7.

6 Siehe z.B. die parlamentarische Debatte zur parlamentarischen Initia- tive 03.448 «Medien und Demokratie: <www.parlament.ch/de/ratsbe- trieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20030448>», 1. November 2022.

7 Zu den Rechtfertigungsgründen einer staatlichen Rundfunkordnung: P. HAGER, Rundfunkvielfalt und Medienkonzentration, Zürich 2016, 189 ff. (mit weiteren Hinweisen).

8 Z.B. allgemeine Förderungs-massnahmen zugunsten der gesamten Branche wie die der Förderung der Aus- und Weiterbildungsinsti- tutionen zugunsten von Programmschaffenden von Radio und Fernsehen.

9 Statt vieler: GRABER/STEINER (Fn. 5), BV 93 Rz. 2 ff.

10 Art. 25 RTVG.

11 Art. 45 RTVG.

breitung von medialen Digitalangeboten, also Online-Medien. Eine *Regulierung* digitaler Medien, also das Aufstellen bindender Vorschriften für die gesamte Branche, wäre gestützt auf Art. 93 Abs. 1 BV demnach möglich. Auch das Ergreifen *direkter und indirekter Fördermassnahmen* sowie die *Vergabe von Leistungsaufträgen* für digitale Medienangebote sind gemäss überwiegendem Teil der Lehre verfassungsrechtlich zulässig.¹²

Mit dem Bundesgesetz über die Förderung von Online-Medien (BFOM) hätte die gesetzliche Grundlage geschaffen werden sollen, um direkte Förderbeiträge für das Anbieten digitaler Medienangebote zuzusprechen, wenn gewisse objektive, inhaltlich neutrale Kriterien erfüllt sind.¹³ Das Gesetz wurde aber als Teil des Massnahmenpakets zugunsten der Medien am 13. Februar 2022 vom schweizerischen Stimmvolk abgelehnt. Entsprechend gibt es derzeit keine direkte Förderung für digitale Medienangebote. Aus demselben Grund bestehen auch keine ausgebauten indirekten Fördermassnahmen, die allen elektronischen Medien zukommen, wie z.B. die Unterstützung von Aus- und Weiterbildungsinstitutionen, Selbstregulierungsorganisationen, Nachrichtenagenturen sowie digitale Infrastrukturen im gesamten Bereich der elektronischen Medien.

Nachrichtenagenturen sowie Aus- und Weiterbildungsinstitutionen werden aktuell zwar trotzdem unterstützt, allerdings ausschliesslich zugunsten der Radio- und Fernsehbranche.¹⁴

d) Presse

Für den Bereich der Presse fehlt eine Bundeskompetenz, die eine umfassende Regelung des Pressesegments erlaubt. Gestützt auf Art. 93 BV ist weder eine spezialgesetzliche *Regulierung noch eine direkte oder indirekte Presseförderung möglich*. Möglich sind hingegen Fördermassnahmen zugunsten der Presse, die sich auf andere Bundeskompetenzen stützen. So sind etwa im Rahmen der Sprach- und Kulturförderung spezifische Fördermassnahmen zugunsten der Presse in begrenztem Umfang möglich. Zur Erhaltung und Förderung der rätoromanischen Sprache werden beispielsweise Finanzhilfen an rätoromanische Presseerzeugnisse und Verlage geleistet.¹⁵ Ausserdem wird die Fundaziun da medias rumantschas (FMR) von Bund und dem Kanton Graubünden finanziert, um allen romanischen Medien qualitativ gute Inhalte und eine Grundversorgung anzubieten.¹⁶

Im Übrigen sind im *Pressesegment* aber *vor allem indirekte Fördermassnahmen* verbreitet. Im Bereich der indirekten Presseförderung kennt die Schweiz den reduzierten Mehrwertsteuersatz für Druckerzeugnisse und die verbilligten Posttarife. Der reduzierte Mehrwertsteuersatz kommt allen Presseerzeugnissen zu Gute, der verbilligte Posttarif allerdings nur abonnierten Tages- und Wochenzeitungen mit einer Auflage von unter 40'000 Exemplaren (Regional- und Lokalpresse) sowie Zeitungen und Zeitschriften von nicht gewinnorientierten Organisationen an ihre Abonentinnen und Abonnenten, Spenderinnen und Spender oder Mitglieder (Mitgliedschafts- und Stiftungspresse).¹⁷

2. Medienförderung durch die Kantone

Im Bereich der *Regulierung*, also des Aufstellens bindender Vorschriften für die gesamte Branche, liegt die Kompetenz für elektronische Medien gemäss Art. 93 Abs. 1 BV ausschliesslich beim Bund. Die Kantone können hier grundsätzlich nicht regulatorisch eingreifen. Die Kompetenz der Kantone zur *Medienförderung* ist hingegen nicht abschliessend geklärt. Umstritten ist insbesondere die Förderkompetenz der Kantone im Bereich der elektronischen Medien. Einigkeit herrscht nur darin, dass kantonale Fördermassnahmen in jedem Fall keine Bundesmassnahmen – wie etwa lokal-regionale Service-public-Aufträge – vereiteln dürfen. Im Pressebereich ist die kantonale Förderkompetenz dagegen weitgehend unbestritten.¹⁸

In der Praxis existieren in verschiedenen Kantonsverfassungen Bestimmungen mit Kompetenznormen zur Vielfaltsförderung im gesamten Medienbereich (z.B. Aargau, Basel-Stadt, Bern, Solothurn und Genf). Die kantonalen Verfassungsgrundlagen ziehen aber nicht immer eine tatsächliche Medienförderung nach sich. Verschiedene kantonale Versuche zur Medienförderung sind in den vergangenen Jahren gescheitert. Als Beispiel für eine ergriffene kantonale Medienförderung kann allerdings die finanzielle Unterstützung des digitalen Mediums Geneva Solutions durch den Kanton Genf genannt werden.¹⁹

12 Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien, BBl 2020 4485, 4531 f., mit Hinweisen zu einschlägiger Literatur

13 Botschaft zum Massnahmenpaket zugunsten der Medien, BBl 2020 4485, 4534 f.

14 Die Aus- und Weiterbildung bezieht sich nur auf Programmschaffende (Art. 76 RTVG i.V.m. Art. 72 RTVV) Der Abschluss der Leistungsvereinbarung mit der Keystone-SDA hat zum Ziel, die Berichterstattung der abgabefinanzierten Lokalradios und Regionalfernsehen zu stärken. Namentlich sollen die publizistischen Leistungen der Nachrichtenagentur dazu dienen, das journalistische Angebot der lokalen und regionalen Akteure durch ein redaktionelles Basisangebot auf überregionaler und nationaler Ebene in den wichtigsten Nachrichtensegmenten (Politik, Gesellschaft, Wirtschaft, Vermischtes und Sport) zu ergänzen, damit diese die eigenen redaktionellen Informationsleistungen in einen überregionalen Kontext stellen können (Art. 68a Abs. 1 lit. b RTVG i.V.m. Art. 44a RTVV).

15 Siehe: <www.bak.admin.ch/bak/de/home/sprachen-und-gesellschaft/sprachen/der-gebrauch-der-amtsprachen-des-bundes-und-die-foerderung-der-erhaltung-und-foerderung-der-raetoromanschen-und-der-italienisc.html>, 1. November 2022.

16 Siehe: <www.fmr.ch/de/>, 1. November 2022.

17 Verbilligter Posttarif: Art. 16 Abs. 4 PG i.V.m. Art. 36 VPG. Reduzierter Mehrwertsteuersatz: Art. 25 Abs. 2 lit. a Ziff. 9 MWSTG i.V.m. Art. 50 MWSTV.

18 Zum Ganzen: M. PIOLINO, Die Staatsunabhängigkeit der Medien, Zürich 2021, 164 ff. (mit weiteren Hinweisen).

19 <www.geneve.ch/fr/themes/geneve-internationale/mesures-accueil/accueil-monde-diplomatique/geneva-solutions>, 1. November 2022.

III. Herausforderungen der (künftigen) Medienregulierung und Medienförderung

1. Medienregulierung und Medienförderung sollen auf die heutigen Herausforderungen der Medien reagieren

a) Anfänge der Rundfunkregulierung

In den Anfangszeiten des Rundfunks waren UKW-Frequenzen für die Übertragung eines Programms von grundlegender Bedeutung. Da Frequenzen aber nur begrenzt vorhanden waren, musste das rare Gut vom Staat verteilt werden. Eine Regulierung war dadurch unumgänglich.²⁰ Durch die Entwicklungen in der Übertragungstechnologie verlor die Frequenzknappheit aber immer mehr an Bedeutung. Heute stehen genügend Verbreitungswege zur Verfügung und die Frequenzknappheit ist kein Thema mehr. *Medienregulierung* im Sinne einer Zugangsberechtigung für die Veranstaltung von Radio- und Fernsehprogrammen stehen also nicht mehr im Vordergrund. In der Vergangenheit wurde im Bereich des Zugangsrechts daher auch vor allem dereguliert: Mit dem ersten Radio- und Fernsehgesetz²¹ wurde zunächst die Zulassung privater Anbieter auf Gesetzesstufe verankert. Voraussetzung für eine private Sendetätigkeit war der Besitz einer Sendekonzession.²² Ohne Konzession durfte kein Programm verbreitet werden. Mit dem Inkrafttreten des totalrevidierten RTVG 2007 konnten dann schliesslich auch private Rundfunkveranstalter ohne Konzession senden. Seither müssen ausschliesslich diejenigen Radio- und TV-Veranstalter *mit Leistungsauftrag* (mit und ohne Abgabenanteil) über eine Konzession verfügen. Für alle anderen Veranstalter genügt eine Meldung ans BAKOM. Nach der neusten Revision der Radio- und Fernsehverordnung, die 2025 in Kraft treten wird, werden voraussichtlich nur noch diejenigen Radio- und Fernsehveranstalter über eine Konzession verfügen müssen, die einen Leistungsauftrag erfüllen müssen und zusätzlich einen Anteil aus der Radio- und Fernsehgebühr erhalten.

Während die Zugangsberechtigung schrittweise an Bedeutung verlor, bleiben die im Radio- und Fernsehgesetz vorgeschriebenen Mindestvorschriften für den Inhalt von Sendungen (z.B. Einhaltung des Sachgerechtigkeitsgebots und Beachtung der Grundrechte) sowie die Sponsoring- und Werbevorschriften aber nach wie vor bedeutsam. Diese Vorschriften gelten für sämtliche schweizerischen Programme unabhängig vom Besitz einer Konzession. Für konzessionierte Veranstalter machen das Gesetz, die Verordnung und die jeweiligen Konzessionen aber noch zusätzliche und strengere Vorschriften. In Bezug auf den Inhalt müssen sich konzessionierte Programme beispielsweise zusätzlich an das Vielfaltsgebot halten.²³ Mit der Deregulierung des Zugangsrechts und der damit verbundenen Zulassung nicht-konzessionierter Sender gibt es heute also immer mehr Programme, die sich nicht an diese strengeren Vorgaben halten müssen. In dem Sinne fand in Bezug auf die Vorgaben zum Inhalt der in der Schweiz verbreiteten Programme auch eine gewisse Lockerung statt.

b) Heutige Ausgangslage

Seit dem Inkrafttreten des ersten RTVG (1. April 1992) sind über 30 Jahre vergangen. Seither hat sich im Bereich der Medien vieles verändert. Insbesondere steht heute nicht mehr die Frequenzknappheit im Zentrum, sondern vielmehr die Finanzknappheit.

Die wirtschaftliche Situation der Medien verschlechtert sich zunehmend. Gründe liegen in der Verschiebung der Nutzung ins Internet und der mangelnden Zahlungsbereitschaft für digitale Medienprodukte sowie den sinkenden Werbeeinnahmen. Die sinkenden Werbeeinnahmen sind u.a. durch den Abfluss von Werbegeldern an international tätige Unternehmen bedingt, die durch die Digitalisierung die journalistischen Medien in den Bereichen Werbung und Nutzung konkurrieren.

Die Medienhäuser reagieren auf sinkende Einnahmen und Nutzungszahlen mit der Zusammenlegung von Redaktionen und Einsparungen auch im Bereich des journalistischen Personals. Dies hat unter anderem Auswirkungen auf die Medienqualität und die Informationsvielfalt. Damit die Medien ihre wichtige staats- und demokratiepolitische Funktion weiterhin wahrnehmen können, müssen Rahmenbedingungen für ein vielfältiges Medienangebot in allen Regionen und Sprachregionen geschaffen werden. Medienregulierung und Medienförderung muss deshalb Hand in Hand gehen.

c) Postulat Christ: «Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung jetzt aufgleisen»

Das Parlament hat erkannt, dass es unerlässlich ist, sich Gedanken über die Medienförderung der Zukunft zu machen: Es hat den Bundesrat mit dem Postulat Christ 21.3781 «Strategie für eine zukunftsgerichtete Medienförderung jetzt aufgleisen» beauftragt, eine Auslegeordnung für eine nachhaltige staatliche Medienförderung vorzunehmen. Der beim UVEK (BAKOM) in Auftrag gegebene Bericht soll verschiedene Modelle der staatlichen Medienförderung prüfen und deren Vor- und Nachteile aufzeigen.²⁴

Das BAKOM befasst sich derzeit also mit der Fragestellung, wie eine derartige künftige Medienförderung aussehen könnte. Medienförderung bedeutet, Rahmenbedingungen für eine vielfältige Medienlandschaft zu schaffen, die ihren demokratiepolitischen Auftrag wahrnehmen kann. Dazu gehört z.B. auch, dafür zu sorgen, dass Journalistenstellen erhalten bleiben können. Im Rahmen des Postulats-Berichts werden u.a. die *Möglichkeiten der Medienförderung in der Form von Finanzhilfen* geprüft. Dabei soll es um Medienfördermodelle

20 Botschaft über den Radio- und Fernsehartikel, BBl 1981 II 885, 897.

21 Das RTVG 1991, das Bundesgesetz vom 21. Juni 1991 über Radio und Fernsehen (RTVG) [SR 784.40], trat am 1. April 1992 in Kraft.

22 Zuvor wurden im Rahmen der Verordnung über lokale Rundfunkversuche (RVO) die ersten privaten Radioanbieter probeweise auf lokaler Ebene zugelassen. Siehe M. KÜNZLER, *Mediensystem Schweiz*, Konstanz 2013, 243.

23 Art. 4 Abs. 4 RTVG.

24 <www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?Affairid=20213781>, 1. November 2022.

gehen, die *unabhängig von Verbreitungskanal und Geschäftsmodell* umgesetzt werden können. Damit wird auf Kritikpunkte am Massnahmenpaket zugunsten der Medien eingegangen, welche die darin enthaltenen Finanzhilfen aufgrund der Gebundenheit an den Verbreitungskanal und der Vorgaben zum Geschäftsmodell (insbesondere Bezahlmedien hätten einen Anspruch geltend machen können) bemängelten.

Finanzhilfen unterscheiden sich von der Vergabe von Leistungsaufträgen, da im Sinne einer Anspruchssubvention die gesamte Branche profitieren kann (allgemein). Eine Vergabe von Leistungsaufträgen hingegen erfolgt nur an ausgewählte Medien (selektiv).

2. Neue Instrumente der Medienförderung müssen sich im Rahmen der Verfassung bewegen

Bei der Prüfung neuer resp. angepasster Fördermassnahmen ist stets zu beachten, dass sich diese im Rahmen des verfassungsrechtlich Möglichen bewegen müssen. Insbesondere sind die *kompetenzrechtlichen Möglichkeiten und Schranken* der Medienregulierung und Medienförderung zu beachten.²⁵ Gleichzeitig liegen mediale Produkte heute aber oft als Mischformen vor. Die klassische Zeitung, die ausschliesslich als gedrucktes Pressezeugnis existiert, wird immer seltener. Journalistische Texte, die gedruckt werden, erscheinen häufig auch online. Art. 93 BV dient aber nur für elektronische Medienprodukte als Förderkompetenz. Für die Förderung der gedruckten Presse muss der Bund stets eine andere Kompetenznorm heranziehen können.

Neben Kompetenzvorschriften macht die Verfassung im Bereich der Medien aber auch noch weitere Vorgaben. Auch die *Medienfreiheit, Staatsunabhängigkeit* und *Autonomie der Medien* muss bei staatlichen Fördermassnahmen stets gewährleistet sein. Eine Förderung darf also z.B. nicht an *konkrete* inhaltliche Vorgaben anknüpfen: Medien sollen und dürfen jegliche Themen uneingeschränkt behandeln und insbesondere auch staatliche Instanzen kritisieren. Die Förderkriterien müssen daher objektiv und meinungsneutral ausgestaltet sein. Zulässig ist hingegen, an gewissen redaktionellen Mindestleistungen und einer thematischen Vielfalt anzuknüpfen.²⁶

3. Umgang mit Kommunikationsplattformen

a) Ausgangslage

Lange Zeit prägten vor allem journalistische Massenmedien die öffentliche Kommunikation. In den letzten Jahren haben sich neben den Massenmedien verschiedene Onlineangebote (Plattformen) etabliert. Suchmaschinen und Kommunikationsplattformen – z.B. Google, Facebook, YouTube und Twitter erweitern die Möglichkeiten für öffentliche Kommunikation und Meinungsbildung.

Die Angebote der Intermediäre werden in der Schweiz mittlerweile von grossen Teilen der Bevölkerung genutzt und haben besonders bei jüngeren Personen eine zunehmend grössere Bedeutung für die Meinungsbildung gewon-

nen. Plattformen üben zum Teil ähnliche Funktionen aus wie journalistische Massenmedien: Wie traditionelle Massenmedien beeinflussen Intermediäre die Wahrnehmung der Welt, die Meinungsbildung und das menschliche Verhalten. Wie diese selektieren, priorisieren, filtern, aggregieren und verbreiten sie Informationen. Gleichzeitig unterstehen Plattformen weder einer spezifischen Regulierung noch besonderen Sorgfaltspflichten. Im Gegensatz dazu haben z.B. alle Radio- und Fernsehprogramme gewisse Mindestvorgaben an den Programminhalt zu beachten (z.B. Beachtung der Grundrechte, Sachgerechtigkeitsgebot etc.).²⁷

b) Regulierung von Kommunikationsplattformen?

Kommunikationsplattformen können die öffentliche Diskussion bereichern. Gleichzeitig sind damit aber auch Risiken für die öffentliche Kommunikation in der Schweiz verbunden. Im Auftrag des Bundesrats hat das BAKOM im November 2021 unter Mitwirkung der Bundeskanzlei einen Bericht zur Tätigkeit von Plattformbetreibern (Intermediären) im Bereich der öffentlichen Kommunikation und der Meinungs- und Willensbildung verfasst. Dieser geht der Frage nach, wie das Verhalten der Intermediäre und die Nutzung der Plattformen durch das Publikum sich auf die öffentliche Kommunikation in der Schweiz und die Meinungsbildung der Schweizer Bevölkerung auswirken. Dabei werden Hassrede, Falschinformation, Quasi-Zensur und Intransparenz als problematische Bereiche identifiziert. Zudem kommen verschiedene vom BAKOM in Auftrag gegebene Studien zum Schluss, dass die Rechte der Nutzerinnen und Nutzer gegenüber den Intermediären besser geschützt werden müssten. Vor diesem Hintergrund ist eine breite Diskussion zur Frage der gesellschaftlichen Einbindung und Governance von Intermediären in der Schweiz notwendig. Der Bundesrat hat das UVEK zudem beauftragt, ihm bis Ende 2022 in einem Aussprachepapier aufzuzeigen, ob und wie Kommunikationsplattformen reguliert werden sollen.²⁸

Neben dieser Art von Regulierung steht derzeit noch eine andere Regelung in Bezug auf Kommunikationsplattformen zur Diskussion: das im Urheberrecht verortete Leistungsschutzrecht. Ein Merkmal der Plattformen ist, dass ihre Betreiber (Intermediäre) selber keine Inhalte produzieren, jedenfalls nicht regelmässig. Plattformen stehen aber nun in Bezug auf die Aufmerksamkeit der Nutzenden in Konkurrenz zu den klassischen journalistischen Medien. Diese Aufmerksamkeit wird auch dadurch generiert, dass Plattformen auf journalistische Leistungen klassischer Medienunternehmen zurückgreifen und bei einer Verlinkung von Medienarti-

25 Siehe Kapitel II. 1.

26 Vgl. ausführlich PIOLINO (Fn. 18), 292 ff. und 295 f. (mit weiteren Hinweisen).

27 Zum Ganzen siehe BAKOM-Bericht, Intermediäre und Kommunikationsplattformen, Auswirkungen auf die öffentliche Kommunikation und Ansätze einer Governance, 17. November 2021, 11 ff.

28 <www.bakom.admin.ch/bakom/de/home/digital-und-internet/digitale-kommunikation/kommunikationsplattformen.html>, 1. November 2022.

keln kürzere Auszüge eines Artikels (sogenannter «Snippets») angezeigt werden. Dadurch können sich die Nutzenden auch auf den Plattformen mittels journalistischer Inhalte informieren, womit der Wert der Medienartikel sinkt und der direkte Kontakt der Medienhäuser zum Nutzenden erschwert wird. Nur wenn der Medienkonsument mehr will, gelangt er auf die Seite des Medienunternehmens. Ansonsten liest er die Information auf den Plattformen, die die Daten dann nutzen können. Nach geltendem Recht können sich die Medienhäuser nicht gegen die Verwendung dieser «Snippets» wehren resp. Geld dafür verlangen.

Der Bundesrat hat aber anerkannt, dass die Digitalisierung zu einer neuen, kommerziellen Nutzung journalistischer Leistungen geführt hat, ohne dass diese Leistungen abgegolten werden. Er hat daher das EJPD (IGE) beauftragt, in Zusammenarbeit mit dem UVEK (BAKOM) und dem WBF (Seco) zu prüfen, wie eine rechtliche Regelung zum Schutz

journalistischer Veröffentlichungen konkret ausgestaltet werden könnte.²⁹

IV. Fazit

Eine stärkere *Regulierung* der Medien steht derzeit nicht im Zentrum. Vielmehr ist zu überlegen, mit welchen *Medienförderungsinstrumenten* den aktuellen Herausforderungen der Medienbranche – insbesondere der Finanzknappheit – am besten begegnet werden kann. Die Medien sollen auch in Zukunft ihre demokratiepolitische Funktion wahrnehmen können. Gleichzeitig ist die Diskussion zu führen, inwieweit die Schweiz Plattformen aufgrund ihres grossen Einflusspotenzials auf die öffentliche Meinungsbildung einer Regulierung unterstellen soll. Dies mit Blick auf die internationalen Entwicklungen und unter Berücksichtigung des kleinen, vielsprachigen Schweizer Marktes.

Zusammenfassung

Medien haben eine wichtige staats- und demokratiepolitische Funktion zu erfüllen. Damit sie diese wahrnehmen können, müssen geeignete Rahmenbedingungen bestehen, die ein vielfältiges Medienangebot in allen Regionen und Sprachregionen der Schweiz ermöglichen. Der Bund kann gemäss Verfassung aber nur im Bereich der elektronischen Medien umfassend tätig werden. Für den Bereich der Presse fehlt eine entsprechende Kompetenz. Zudem ist bei der Regulierung und Förderung der Medien stets die Medienfreiheit, Staatsunabhängigkeit und Autonomie der Medien zu beachten.

Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Möglichkeiten und Schranken gilt es einen Weg zu finden, auf die Herausforderungen, mit denen die Medien heute konfrontiert sind, einzugehen. Diese haben sich seit dem Inkrafttreten des ersten Radio- und Fernsehgesetzes vor 30 Jahren verändert. Unter anderem bedingt durch sinkende Werbeeinnahmen, verändertes Nutzungsverhalten und mangelnde Zahlungsbereitschaft für digitale Medienprodukte verschlechtert sich die wirtschaftliche Situation der Medien zunehmend. Im Fokus steht derzeit also nicht eine stärkere *Medienregulierung*, sondern – gemäss Auftrag des Parlaments – die Prüfung künftiger nachhaltiger *Medienförderungsinstrumente*.

Gleichzeitig findet auch ein Wandel in der öffentlichen Kommunikation statt: Bedingt durch die Digitalisierung prägen heute zunehmend Kommunikationsplattformen die öffentliche Diskussion und Meinungsbildung. Das ist mit positiven, aber auch negativen Potenzialen verbunden. Es ist daher auch die Diskussion zu führen, ob und wie die Schweiz Intermediäre regulieren soll.

Résumé

Les médias ont une fonction importante à remplir en matière de politique étatique et démocratique. Pour qu'ils puissent l'assumer, des conditions-cadres appropriées qui permettent une offre médiatique diversifiée dans toutes les régions et zones linguistiques de Suisse sont nécessaires. Or, en vertu de la Constitution, la Confédération ne peut agir à l'échelon national que dans le domaine des médias électroniques. Une telle compétence fait défaut pour le domaine de la presse. En outre, les dispositions régissant la réglementation et le soutien aux médias doivent toujours respecter la liberté des médias, l'indépendance vis-à-vis de l'État et l'autonomie des médias.

Dans le cadre des possibilités et des limites fixées par la Constitution, il s'agit de trouver un moyen de répondre aux défis auxquels les médias sont aujourd'hui confrontés. Depuis l'entrée en vigueur de la première loi fédérale sur la radio et la télévision il y a 30 ans, ceux-ci ont considérablement évolué. La situation économique des médias ne cesse de se détériorer, notamment en raison de la baisse des recettes publicitaires, de l'évolution des comportements des utilisateurs et de leur réticence à payer pour les produits médiatiques numériques. À l'heure actuelle, l'accent n'est donc pas mis sur un renforcement de la réglementation des médias, mais – conformément au mandat du Parlement – sur l'examen de futurs instruments durables de soutien aux médias.

Parallèlement, la communication publique est en pleine évolution: en raison de la numérisation, les plateformes de communication influencent aujourd'hui toujours plus le débat public et la formation des opinions. Cette évolution pourrait avoir des effets aussi bien positifs que négatifs. Il convient donc de débattre de la pertinence d'une réglementation des intermédiaires et des modalités de celle-ci.

²⁹ www.ejpd.admin.ch/ejpd/de/home/aktuell/mm.msg-id-86503.html, 1. November 2022.