

**Urs Saxer**

## **Von den Medien zu den Plattformen**

Die Regulierung öffentlicher Kommunikation im Zeichen der digitalen Revolution

Mohr Siebeck Verlag, Tübingen 2023, 176 + XV Seiten, CHF 81.90, ISBN 978-3-16-162241-0

Der Weg zu einem normativen Rahmen für die digitale Massenkommunikation ist steinig. Nach den Worten von URS SAXER führt der verschlungene Pfad «durch ein Dickicht von Problemen und Rechtsfragen, in welchem bestehende Regelungen, Selbstregulierungen von Plattformen und unterschiedlichste Regelungsversuche hoheitlicher Akteure aufeinandertreffen» (S. 15). Kenntnisreich führt der Autor seine Leserschaft auf eine 176 Seiten lange Tour durch ein «mehrdimensionales Neben- und teilweise auch Durcheinander diverser Normen und Regeln» (S. 160). Ein fest umrissenes und rechtsdogmatisch überzeugendes Regulierungskonzept für soziale Medien und Plattformen vermag SAXER bislang weder im In- noch im Ausland zu erkennen. Und so bilan-

ziert er am Ende seiner im Dezember 2022 abgeschlossenen Kreuzfahrt durch das Meer globaler Plattformen wie Google, Facebook (Meta), YouTube und Twitter (mittlerweile X): «Land ist noch nicht Sicht.»

Zwar lasse sich ein Scheitern der Regulierungsversuche nicht ausschliessen. Ein Verzicht auf rechtliche Vorschriften ist für SAXER aber keine Option – aller Komplexität und Durchsetzungsprobleme zum Trotz. Der demokratisierte Zugang zu den öffentlichen Foren eröffne ein geradezu überwältigendes «Meinungs- und Informationsspektrum bis in die unappetitlichen Bereiche hinein» (S. 12). Die Verpflichtung der Plattformen zum Rechtsgüterschutz ist angesichts ihrer Schlüsselstellung für die öffentliche Kommunikation von zentraler Bedeutung. Zum Schutz der Grund-

---

Besprochen von **FRANZ ZELLER**, Prof. Dr. iur., Lehrbeauftragter für Medienrecht an den Universitäten Bern und Basel.

rechte und legitimer Allgemeininteressen sind der Staat und/oder die Branche bestrebt, hemmungslose Kommunikation in die Schranken zu weisen (Stichworte: Hassrede, Desinformation, Kriegspropaganda, Rücksichtnahme auf Minderheiten). Eine umsichtige Inhaltsregulierung ist ein höchst komplexes und heikles Unterfangen. In diesem Zusammenhang bezeichnet es SAXER als überraschend und teilweise beängstigend, wie unreflektiert manche Staaten gesetzliche Regeln einführen (möchten), welche die Verbreitung unerwünschter Inhalte hoheitlich sanktionieren (S. 73 und 78).

An Ideen und Regulierungsvorschlägen mangelt es nicht, so etwa im Bereich des an den Menschenrechten orientierten internationalen Soft Law: Die verschiedenen Global Public Policy Networks schildert SAXER in einem knappen Überblick (S. 150–152). In der Zwischenzeit mehrten sich auch verabschiedete und geplante Regulierungswerke im supranationalen und nationalen Recht (namentlich der seit 2024 in Kraft stehende Digital Services Act der EU [DSA], den SAXER nicht mehr vertieft analysieren konnte, S. 142–145). Die relevante Rechtsprechung wird ebenfalls immer umfangreicher (zu erwähnen ist nunmehr etwa das Leiturteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte im Fall «Sanchez c. Frankreich» vom 15. Mai 2023 zur unterlassenen Entfernung rechtswidriger Kommentare auf der Facebook-Seite eines Politikers. Sein richtungweisendes Urteil hat der EGMR am 5. September 2023 im Fall «Zöchling c. Österreich» hinsichtlich von Hasskommentaren auf einem Online-Nachrichtenportal untermauert).

Es ist auf dem Gebiet digitaler Kommunikation besonders anspruchsvoll, die Übersicht zu behalten und nicht ständig durch neue Entwicklungen überholt zu werden. SAXER begegnet dieser Herausforderung mit einem Ansatz, den er als topisch und teils eklektisch beschreibt. Über weite Strecken «losgelöst vom positiven Recht» hat er den Versuch gewagt, «Regulierungsfragen nicht nur theoretisch, sondern auch praktisch-lösungsorientiert zu analysieren» (Vorwort, S. VIII).

Die Analyse schürft bisweilen tief und bleibt angesichts der zahlreichen behandelten Teilaspekte mitunter auch eher an der Oberfläche. Sie beginnt beim Wandel der Regulierung, die sich von der bisherigen Mediengesetzgebung zu einem umfassenderen Konzept der Kommunikationsregulierung entwickelt (Kapitel 1 und 2).

Unter dem Titel der Inhaltsregulierung öffentlicher Kommunikation behandelt SAXER sodann eine Vielzahl relevanter Fragen (Kapitel 3). Sie reichen von der – verfassungsrechtlich problematischen – Wahrheitspflicht (S. 90 ff.) über die Massnahmen der EU gegen russische Radio- und Fernsehprogramme (S. 100 ff.) bis hin zum Schutz von individuellen und kollektiven Persönlichkeitsrechten (S. 106 ff.). Dabei stehen Regulierungsbestrebungen vor dem Problem, dass die Grundrechtssituation komplex ist: Gerade die dogmatisch heikle Frage der Grundrechtsbindung von wirtschaftlich mächtigen – aber selber auch grundrechtsberechtigten – Plattformen ist nach SAXERS Worten derzeit nicht wirklich beantwortet (S. 131).

Seine Ausführungen beziehen sich stark auf die deutsche Rechtslage und Literatur. SAXERS Überlegungen eignen sich aber auch dazu, für den schweizerischen Gesetzgebungsprozess nützliche Erkenntnisse zu liefern. Wenige Monate nach Abschluss von SAXERS Untersuchung hat der Bundesrat das Eidgenössische Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) beauftragt, eine Vernehmlassungsvorlage für die Plattformregulierung auszuarbeiten. Wo sinnvoll, soll sich das Gesetzgebungsvorhaben an den Regeln des DSA der EU orientieren. Das voraussichtlich diesen Herbst in die Vernehmlassung gehende Rechtsetzungsprojekt soll primär auf den Schutz der Kommunikationsgrundrechte der Nutzenden zielen und ihre Rolle gegenüber den Plattformen stärken.

Die Dominanz dieser globalen Plattformen beschreibt SAXER überzeugend. Plausibel ist seine Feststellung, dass an ihnen kein Weg vorbeiführt. Pointiert verabschiedet der renommierte Medienrechtsexperte den Begriff der Medienregulierung (S. 26) und bezeichnet das traditionelle Medienrecht als Auslaufmodell. Dies gipfelt in der Formulierung, dem herkömmlichen Medienrecht komme «zunehmend der Regulierungsgegenstand abhanden, nämlich die Medien» (S. 157). Dass sich die Medienbranche seit Jahren in der Krise befindet, ist offenkundig. Dennoch kann man sich fragen, ob SAXERS zugespitzte Formulierung die für die nächsten Jahre absehbaren Entwicklungen nicht ein wenig überzeichnet. Nicht nur wegen ihrer Finanzierung stehen die herkömmlichen Medien noch stets im Zentrum politischer Kontroversen. Beinahe wöchentlich kommt es noch immer zu juristischen Auseinandersetzungen über journalistische Recherchen und Publikationen. Diese Medienbeiträge finden ihr Publikum nicht nur über die herkömmlichen Verbreitungswege (Print, Radio, Fernsehen), sondern meist auch über die globalen Plattformen. Dort erreichen journalistisch gestaltete Inhalte auch jüngere Schichten der Bevölkerung, was den von SAXER beschriebenen «generation gap» relativiert. Auf der Basis des herkömmlichen Medienrechts ausgetragene Rechtsstreitigkeiten tangieren regelmässig die Frage, welchen Verantwortlichkeiten die verschiedenen Akteure in der digitalen Verbreitungskette zu genügen haben. Häufig ging und geht das Medienrecht Hand in Hand mit dem Onlinerecht. Gesamthaft gesehen ist auch eine andere als die von SAXER vorhergesagte Entwicklung denkbar: Es ist wahrscheinlich, dass die herkömmliche Medienregulierung nicht so schnell ersetzt wird. Sie dürfte durchaus noch längere Zeit neben einer künftigen Plattformregulierung existieren – und dies nicht nur als blosse Teilmenge einer umfassend konzipierten Kommunikationsordnung, sondern als eigenständige, wandlungsfähige Regelung journalistisch produzierter Inhalte.

Es ist eine Stärke von SAXERS Schrift, dass sie sich nicht darauf beschränkt, die Komplexität des Regelungsgegenstands zu beschreiben und die sich abzeichnenden Umrisse des künftigen Rechtsrahmens zu skizzieren. Auch wenn er nicht alle offenen Fragen vertieft untersuchen kann und will (die kommerzielle Kommunikation über digitale Marktplätze wie Amazon oder Zalando bleibt bspw. gänzlich aus-

geklammert), so bezieht er, wo immer möglich, deutlich Position. Er konstatiert gesetzgeberisches Unvermögen beim Schutz der Kommunikationsinfrastruktur (S. 32 f.). Er prophezeit, dass das Konzept einer staatlich gewährleisteten und finanzierten medialen Grundversorgung (Service Public) auch in der digitalen Welt bestehen bleiben wird (S. 41), wenn auch verstärkt unabhängig von den verschiedenen Mediengattungen und damit entkoppelt vom bisher dominierenden Rundfunk (S. 59 und 65). Die Handlungsspielräume der nationalstaatlichen Gesetzgeber zur Regulierung internetbasierter Kommunikationsräume betrachtet er angesichts der Ausweichmöglichkeiten und offshore-Strategien

von global tätigen Online-Intermediären als sehr limitiert (S. 47 f.), während es auf globaler Ebene an international wirksamen Durchsetzungsstrukturen mangle (S. 48).

Künftig brauche es wohl ein Zusammenspiel von nationalen und internationalen Rechtsvorschriften, ausserrechtlichen Regeln des Soft Law, politischen Ad-Hoc-Vereinbarungen mit den Plattformen sowie der Selbstregulierung der Intermediäre (S. 62). Mag Ende 2022 auch noch kein Land in Sicht gewesen sein, so hat SAXER doch angedeutet, in welche Richtung die abenteuerliche Regulierungsreise gehen könnte und sollte.