



**Universität
Zürich** ^{UZH}

Grundfragen des Service Public der Medien aus verfassungs- und medienrechtlicher Sicht

Anhörung durch die EMEK vom 30. Januar 2015,
Universität Zürich

Prof. Dr. Urs Saxer, LL.M. (CLS, NYC), Rechtsanwalt



Einleitung

- Der Service public ist ein Konzept ohne wesentliche Gegner.
- Es gibt eine Präferenz für den status quo.
- Der Service public ist auch eine Verfassungsfrage.
- Die geltende Verfassung ist angesichts der jüngeren Entwicklungen (digitale Revolution, Konvergenz etc.) überholt.
- Für eine gesamtheitliche Medienpolitik fehlt derzeit auf Bundesebene eine Verfassungsgrundlage.
- Politisch ist die Lust, eine Verfassungsdiskussion zu führen, gering.

Indes: der status quo lässt sich zunehmend nicht mehr halten.



Frage 1

Wie verstehen und beschreiben Sie die wesentlichen Elemente des medialen Service public in der Schweiz gemäss Bundesverfassung und Bundesgesetzen (d.h. Service public im Bereich journalistischer/redaktioneller Medienleistungen ungeachtet des Charakters der Medieninhalte und der eingesetzten Produktions- oder Verbreitungstechnik)?

- Definition des Service Public ist anerkanntermassen schwierig.

Verwaltungsrechtliche Definitionen:

„Par service public, la jurisprudence et la doctrine entendent une activité administrative destinée à satisfaire un besoin d'intérêt général.“ (Grisel 1984)



„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.“

(Definition gemäss BR, Bericht des BR vom 23. Juni 2004,
Grundversorgung in der Infrastruktur)



- Service public ist ein allgemeiner Begriff des Verwaltungsrechts und nicht unbedingt auf die Medien zugeschnitten.
- Infrastrukturgüter und –dienstleistungen: was ist dies bei den Medien?
- Grundversorgung / Basisversorgung: Wie weit geht der Service Privé?
- Was bedeutet ‘politisch definiert’ angesichts der Medienfreiheit und der Staatsunabhängigkeit der Medien?
- Inwieweit spielen Aspekte der Rechtsgleichheit eine Rolle, dies auch beim Zugang zu den Medien?
- Inwieweit soll der Markt über die Preise bestimmen, inwieweit staatliche Regulierungen?

Grundidee: Gewisse Medieninhalte sind Infrastrukturdienstleistungen und zählen zur medialen Grundversorgung der Bevölkerung.



Fragestellung: (1) die wesentlichen Elemente des medialen Service public, und zwar inhaltlich („im Bereich journalistischer/redaktioneller Medienleistungen“) (2) ungeachtet des Charakters der Medieninhalte und (3) der eingesetzten Produktions- oder Verbreitungstechnik, (4) so wie dies Verfassung und Gesetz definieren.

- (1) Es geht um eine inhaltliche Definition des Service Public
- (2) Charakter der Medieninhalte, was ist damit gemeint? Sport, politische Information, Unterhaltung etc. → konkreter Inhalt
- (3) Damit ist wohl eine Umschreibung des Service public unabhängig von der Mediengattung (Print, Rundfunk, Online) gemeint.
- (4) Hier gehe ich von der geltenden Rechtslage aus.



- Gemäss Verfassung und Gesetz ist der Service public ausschliesslich bezogen auf den Rundfunk, also Radio und Fernsehen.
- Der Begriff des Service public wird selber in der Verfassung nicht ausdrücklich erwähnt, er ist aber Dreh- und Angelpunkt der schweizerischen Rundfunkordnung.

Definition in Art. 93 Abs. 2 BV:

Radio und Fernsehen tragen zur Bildung und kulturellen Entfaltung, zur freien Meinungsbildung und zur Unterhaltung bei. Sie berücksichtigen die Besonderheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone. Sie stellen die Ereignisse sachgerecht dar und bringen die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck.



- Demgegenüber kennen weder Verfassung noch Gesetz einen Service public der übrigen Medien, insbesondere nicht der Presse.
- Es ist zwar völlig unbestritten, dass diese wesentliche Beiträge zur demokratischen Meinungsbildung leistet, ebenso zur Kultur, zur Bildung etc.
- Indes haben nur Radio und Fernsehen einen Leistungsauftrag im Sinne des Service public, nicht aber die Presse oder Online.
- Historisch bedingte Unterteilung der Medienordnung in Mediengattungen. Print unterliegt den Marktmechanismen, im Rundfunk gibt es keinen eigentlichen Markt sowie ein Marktversagen → Service public.
- Die Umschreibungen der Verfassung lassen sich nicht ohne weiteres auf Print und Online übertragen.
- Wären für Print und Online nicht zu rechtfertigende Einschränkungen der Medienfreiheit.
- Keine Steuerung des Gesamtmediensystems.



Programmauftrag der SRG

Art. 24 Programmauftrag

1 Die SRG erfüllt den verfassungsrechtlichen Auftrag im Bereich von Radio und Fernsehen (Programmauftrag). Insbesondere:

- a. versorgt sie die gesamte Bevölkerung inhaltlich umfassend mit gleichwertigen Radio- und Fernsehprogrammen in den drei Amtssprachen;*
- b. fördert sie das Verständnis, den Zusammenhalt und den Austausch unter den Landesteilen, Sprachgemeinschaften, Kulturen und gesellschaftlichen Gruppierungen und berücksichtigt sie die Eigenheiten des Landes und die Bedürfnisse der Kantone;*
- c. fördert sie die engere Verbindung zwischen den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern und der Heimat sowie die Präsenz der Schweiz und das Verständnis für deren Anliegen im Ausland.*



4 Die SRG trägt bei zur:

a. freien Meinungsbildung des Publikums durch umfassende, vielfältige und sachgerechte Information insbesondere über politische, wirtschaftliche und soziale Zusammenhänge;

b. kulturellen Entfaltung und zur Stärkung der kulturellen Werte des Landes sowie zur Förderung der schweizerischen Kultur unter besonderer Berücksichtigung der Schweizer Literatur sowie des Schweizer Musik- und Filmschaffens, namentlich durch die Ausstrahlung von Schweizer Produktionen und eigenproduzierten Sendungen;

c. Bildung des Publikums, namentlich durch die regelmässige Ausstrahlung von Sendungen mit bildenden Inhalten;

d. Unterhaltung.



- Zielsetzungen sind – möglicherweise mit der Ausnahme der Unterhaltung – weitgehend unbestritten.
- Können vielleicht noch etwas konkretisiert werden, aber die Schwierigkeit liegt in der konkreten Umsetzung und Kontrolle.
- Wenig operationelle Begrifflichkeit.
- Alternative Tests wie der Public Value Test (BBC) oder der Dreistufentest
- Erhebliche Bedeutung der verfahrensmässigen Ebene insbesondere im Public Value Test
- Verpflichtet zu prüfen, ob ein neues Angebot Zielsetzungen von allgemeinem gesellschaftlichem Interesse erfüllt, diese Ziel auch erreichen kann und was die Auswirkungen auf die Märkte ist.



Fazit zu Frage 1:

- Es gibt gemäss Verfassung und Gesetz kein Begriff des Service public, der für alle Medien gilt.
- Ein Service public aller Medien wäre als Versuch der inhaltlichen Gesamtsteuerung des Mediensystems grundrechtlich fragwürdig.
- Inhaltlich sind die Anliegen des Service public nicht sonderlich kontrovers, sieht man von der Unterhaltung ab.
- Die konkrete Umsetzung der normativen Festlegungen des Service public erweist sich indes als schwierig.
- Notwendigkeit ergänzender Tests sowie einer verfahrensmässigen Begleitung von Service public-Anbietern.



Frage 2

Welche rechtlichen und welche faktischen Probleme und Herausforderungen stellen sich im System des medialen Service public aus Ihrer Sicht heute und in der näheren Zukunft?

Die wesentlichen Herausforderungen sind die Folge technologischer Weiterentwicklungen und der digitalen Revolution:

- Konvergenz
- Veränderungen im Nutzerverhalten
- Neue Akteure
- Erosion traditioneller Geschäftsmodelle



Konvergenz:

- Print, Rundfunk und Online kommen zusammen.
- Multimediale Plattformen gewinnen an Bedeutung.
- Alle Medien müssen angesichts eines geänderten Nutzerverhaltens mitziehen.

Vom Konsumenten/Rezipienten zum Nutzer:

- Junge haben erheblich andere Medienkonsumgewohnheiten.
- Traditionelle Medien erreichen die Jungen teilweise nicht gut.
- Präferenz der Jungen für Social Media und ähnliche Anbieter.
- Es wird zunehmend schwierig werden, die Nutzer mit Service public-Angeboten zu erreichen.



Neue Akteure:

- Social Media, Google, Youtube, Twitter, NetFlix etc.
- Vor allem internationale Akteure und keine eigentlichen Medienunternehmungen.
- Sind nicht Service public-affin und wälzen teilweise die Medienmärkte ökonomisch um.

Erosion traditioneller Geschäftsmodelle:

- Zunehmende Schwierigkeit mit der Werbefinanzierung.
- Schwierige Monetarisierung von Online
- Alternative Finanzierungsmöglichkeiten? Unterstützung durch den Staat?



Was bedeutet dies für den Service public?

- Bisherige Konzeption ist mittelfristig nicht überlebensfähig.
- Wie erreicht in Zukunft der Service public sein Publikum in einer zunehmend segmentierten Öffentlichkeit?
- Multimedialer Service public.
- Verstärkte Bedeutung von Plattformen.
- Grössere Anbietervielfalt.
- Prüfung des Verhältnisses zwischen der SRG und den übrigen Medienakteuren.
- Genaue Prüfung des Verhältnisses zwischen Leistungen, welche unter Marktbedingungen erbracht werden können und solchen, die unterstützt werden sollen.



Rechtliche Herausforderungen:

- Umbau der Medienordnung.
- Service public als allgemeines Anliegen.
- Umschreibung der massgebenden Ziele und Werte.
- Wer erbringt wie den Service public?
- Einführung eines Ausschreibungsverfahrens von Leistungsaufträgen?
- Schaffung einer staatsunabhängigen Institution, welche die Ausschreibungen definiert und vornimmt?
- Regelung des Verhältnisses zwischen dem Markt bzw. den Regeln des Wettbewerbs und dem Service public.
- Regelung der Finanzierung.



Frage 3

Welche rechtlichen Gestaltungs- und Entwicklungsmöglichkeiten des medialen Service public stehen für Sie im Vordergrund und wie wären diese in der Bundesverfassung und/oder den Bundesgesetzen umzusetzen?

-
- (1) Im Zeichen von Konvergenz und Multimedialität → Schaffung einer Verfassungsgrundlage für eine allgemeine Medienpolitik des Bundes.
 - (2) Bindung der Medienpolitik auf Verfassungsstufe an die Grundsätze der Medien-, Informations- und Wirtschaftsfreiheit.
 - (3) Festlegung einer allgemeinen Förderungskompetenz.
 - (4) Kompetenz an den Gesetzgeber zur Festlegung einer komplementären Grundversorgung im Bereich der Medien, welche mit öffentlichen Mitteln bzw. speziellen Gebühren finanziert werden kann.
 - (5) Kompetenz zur Schaffung einer unabhängigen Behörde / Institution, welche über die Leistungsaufträge im Bereich der komplementären Grundversorgung und deren Vergabe entscheidet.



Zu (1)

Verfassungsgrundlage hat entwicklungs offen und technologie neutral zu sein, sollte also z.B. nicht bestimmte Mediengattungen oder Verbreitungsarten regeln. Selbstverständlich schliesst dies aber die Regelung von Online ein, soweit Online medial genutzt wird.

Zu (2)

Im Gegensatz zu früher können alle Medien geregelt werden. Umso wichtiger ist es, die prinzipielle Geltung der konstitutionellen Grundrechtsgarantien vorzubehalten.

Zu (3)

Weil die Finanzierungsfrage für Teile der Medien schwierig ist, sollte hier eine ausdrückliche Verfassungsgrundlage für staatliche Förderungsleistungen geschaffen werden.



Zu (4)

Komplementäre, nicht einfach Grundversorgung, da sich die Verfassungsbestimmung auf die Medien schlechthin beziehen soll. Keine Globalsteuerung der Medien durch eine Behörde auf bestimmte Ziele hin, dies auch wegen der Geltung der Medien- und Wirtschaftsfreiheit. Die Grundversorgung muss primär durch private Medienunternehmungen stattfinden. Komplementär kommen die Service public-Angebote zum Zuge, die sich durch besondere Themenwahl und -behandlung und besondere Qualitäten auszeichnen.



Zu (5)

Unabhängige Behörde als Folge der Medienfreiheit sowie des Prinzip der Staatsunabhängigkeit der Medien.

Festlegung auf der Gesetzesstufe der Behörde bzw. der Institution, des Verfahrens und der SRG als weiterhin existierende Unternehmung.

Zum Verfahren: Konkrete Umschreibung der komplementären Grundversorgung, dies gestützt auf die gesetzliche Umschreibung des Service Public. Diese Planungs- und Definitionsaufgabe hat die Institution vorzunehmen und dann, gestützt darauf, in einzelnen Bereichen Ausschreibungen von Leistungsaufträgen vorzunehmen. Dabei können aber unter anderem auch Tests wie der Public Value Test oder der 3Stufentest zur Anwendung gelangen. Diese Institution überwacht die Einhaltung der Leistungsaufträge überwachen, ohne allerdings hierbei eine Art Zensurfunktion zu übernehmen.



Versuch eines Verfassungstextes - Art. 93 BV neu: Medien

Die Gesetzgebung über die Medien ist Sache des Bundes. Die Unabhängigkeit der Medien sowie deren Autonomie in der Inhaltsgestaltung sind gewährleistet.

Der Bund kann Bestimmungen über den Zugang zu Verbreitungsinfrastrukturen erlassen.

Der Bund kann Medien zur Sicherstellung der Vielfalt und der Qualität des Medienangebots fördern.

Der Bund kann eine ergänzende Grundversorgung insbesondere im Interesse der demokratischen Meinungsbildung und der Förderung der schweizerischen Eigenheiten sicherstellen und deren Finanzierung in der Form besonderer Abgaben regeln.

Die Vergabe von Leistungsaufträgen der ergänzenden Grundversorgung erfolgt durch eine unabhängige Institution.



Ich danke für die Aufmerksamkeit.