

Onlinekommunikation als Public Service?

Eine vergleichende Analyse von BBC und SRG Online

Judith Arnold

Zürich, 17. März 2006

Inhaltsverzeichnis

1. Einführung.....	2
2. Strukturwandel des dualen Mediensystems.....	3
3. Public Service Online – eine vergleichende Analyse	5
3.1 BBC	6
3.1.1 Polity von BBC Online	6
3.1.2 Politics von BBC Online.....	7
3.1.3 Policy von BBC Online.....	8
3.2 SRG.....	9
3.2.1 Polity von SRG Online	9
3.2.2 Politics von SRG Online	11
3.2.3 Policy von SRG Online	13
4. Onlinekommunikation als Public Service im Netzwerk.....	14
5. Literatur	17
6. Dokumente	19
6.1 ARD/ZDF	19
6.2 BBC	20
6.3 SRG/SSR	21

1. Einführung

Das Internet hat sich Mitte der 90er-Jahre als technische Plattform für neue Medien etabliert. Die traditionellen Massenmedien haben auf die Digitalisierung reagiert und bieten seit rund zehn Jahren Informations- und Kommunikationsdienste im Internet an. Entstanden sind Online-Zeitungen, aber auch Portale von Radio- und Fernsehsendern. Was die Online-Angebote des öffentlich-rechtlichen Rundfunks betrifft, so scheint der Nutzen für das gebührend zahlende Publikum evident: Informationen können im Online-Archiv zeitsouverän abgerufen werden, was einem individualisierten und mobilen Lebensstil entgegenkommt. Fernseh- und Radio-Programme können mit Zusatzinformationen vertieft und Feedbackmöglichkeiten durch den Einsatz von Kommunikationstechnologien wie Chats oder Newsgroups erweitert werden. Letzteres garantiert nicht nur die Stärkung der Publikumsbindung an das Programm, sondern auch den öffentlichen Dialog mit den Veranstaltern. Mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien lassen sich insbesondere die jüngeren Generationen gewinnen, die sich vermehrt mit den neuen Medien beschäftigen. Schliesslich leistet der öffentlich-rechtliche Rundfunk durch sein qualitativ hoch stehendes Angebot einen Zusatznutzen im neuen Medium Internet und trägt durch technische Innovationen zu seiner Entwicklung bei. Nicht zuletzt ist es auch für die Zukunftsfähigkeit des öffentlich-rechtlichen Rundfunks wichtig, "dass er sich rechtzeitig diesen Innovationsanreizen aussetzt und Formen und Wege einer auch spezifisch auf die Kommunikationsbedingungen des Internet ausgerichteten Programmveranstaltung nutzt" (Hoffmann-Riem 2003: 43f.).

So offenkundig der Zusatznutzen des Public Service im Internet sein mag, so umstritten ist er bei der Konkurrenz. Vor allem von Seiten der Presse regt sich Widerstand, da eine Wettbewerbsverzerrung im Internet-Markt befürchtet wird. In Grossbritannien standen die Online-Aktivitäten der BBC von Anfang an unter kritischer Beobachtung des Verbandes der Internet Publisher (BIPA). In Deutschland haben der Bundesverband Deutscher Zeitungsverleger (BDZV) und der Verband privater Rundfunk und Telekommunikationen (VPRT) wiederholt gegen das Online-Angebot von ARD und ZDF opponiert, was im Jahr 2003 zu einer Beschwerde des VPRT bei der EU-Kommission geführt hat (vgl. Holtz-Bacha 2006: 245ff.). Und auch in der Schweiz regte sich Widerstand gegen das Online-Angebot der SRG und führte Ende 2005 zu einer Beschwerde des Verbandes Schweizer Presse (VSP) beim Bundesamt für Kommunikation (Bakom) und beim Departement (UVEK).

Dies macht deutlich, dass der Public Service nicht nur auf das Publikum bezogen, sondern im Netzwerk zu allen gesellschaftlichen Umwelten betrachtet werden muss (vgl. Jarren et al. 2001: 61ff.). Dies schliesst die Wirtschaft ebenso mit ein, wie die Gesellschaft und die Politik. In der Ausgestaltung des Public Service ist daher ein Ausgleich

der Interessen anzustreben, wohingegen eine zu starke Anbindung an eines der gesellschaftlichen Teilbereiche die Leistungsfähigkeit des Public Service oder anderer Rundfunkteilnehmer beeinträchtigen kann. Im vorliegenden Fall stellt sich also die Frage, ob das Online-Angebot des Public Service eine einseitige Ausrichtung am Publikum darstellt und mit welchen regulierenden Massnahmen ein Ausgleich mit den Interessen der privaten (Rundfunk-) Medien geschaffen werden könnte.

Im Folgenden wird die Entwicklung kurz referiert, welche die Medienlandschaft in den letzten Jahren grundlegend verändert hat. Davon ausgehend werden die Konfliktlinien aufgezeigt, die sich zwischen den öffentlich-rechtlichen und den privaten (Rundfunk-) Medien im Internet ergeben. Anschliessend folgt eine vergleichende Analyse der medienpolitischen Bedingungen in Grossbritannien und in der Schweiz. Am Modellbeispiel BBC wird aufgezeigt, welche regulierenden Massnahmen bisher ergriffen wurden, um die Akzeptanz und Marktverträglichkeit der Online-Aktivitäten zu sichern. Abschliessend wird geprüft, welche Rückschlüsse sich für die Schweiz daraus ziehen lassen.

2. Strukturwandel des dualen Mediensystems

Medienunternehmen werden aus system- und akteurstheoretischer Sicht als Organisationen verstanden, die verschiedenen Handlungsrationalitäten folgen, nämlich publizistischen, politischen und ökonomischen (vgl. Donges 2003: 53ff.). Die privaten Medien, die aus der politischen Presse hervorgegangen sind, haben sich funktional ausdifferenziert und zunehmend ökonomisch ausgerichtet. Demgegenüber ist der öffentlich-rechtliche Rundfunkveranstalter gemäss seiner rechtlichen Verfasstheit ein Medium, das primär publizistischen Handlungsrationalitäten folgen sollte, da es aufgrund seiner Gebührenfinanzierung dem Wettbewerb weitgehend enthoben ist (vgl. Jarren/Donges 2004: 47ff.). Allerdings hat im dualen Rundfunk eine Angleichung der Medien stattgefunden, die verschiedene Ursachen hat.

Zu nennen ist zunächst die *Selbstkommerzialisierung* des öffentlich-rechtlichen Rundfunks, denn er richtet sich im Wettbewerb auf dem Publikums- und Werbemarkt nach den Angeboten der kommerziellen Veranstalter aus. Dies führt zu einer inhaltlichen Angleichung und zu einer Zunahme an massenattraktiven Unterhaltungsformaten. Die Ausrichtung der Programme an Zielgruppen ist darüber hinaus eine Reaktion auf den *gesellschaftlichen Wandel* und die zunehmende Individualisierung.

Hinzu kommt die *technische Konvergenz*: Analoge Signale können digitalisiert und mittels neuer Übertragungstechniken in verschiedenen Formaten verbreitet werden. Dadurch eröffnen sich neue Darstellungsformen: Rundfunkveranstalter können im Internet einzelne Sendungen mit programmbegleitenden Texten zum Abruf bereitstellen

und Zeitungsredaktionen ihre Online-Zeitungen mit Audio- und Videofiles anreichern. Damit gleichen sich die Angebote von Rundfunk und Presse im Internet an.

Aufgrund der technischen, formalen und inhaltlichen Konvergenz begegnen sich die Massenmedien im Internet als Konkurrenten. Allerdings müssen sie das Publikum mit diversen anderen Informationsanbietern teilen, denn die technische Entwicklung geht auch mit einer *Vervielfältigung des Angebots* einher. Zu nennen sind Portale, Suchmaschinen und Special-Interest-Nachrichtensites (vgl. Meyer-Lucht 2005: 41ff.). Aber auch Unternehmen, Organisationen und Privatpersonen sehen im Internet die Möglichkeit, an ihre Ziel- und Anspruchsgruppen zu gelangen (vgl. Jarren 2005: 51; Jarren 1998b: 82f.). Dies vervielfacht das Informationsangebot, macht es aber auch unübersichtlich. Zudem ist das Internet ein Hybridmedium und lässt ebenso individuelle wie massenmediale Kommunikation zu (vgl. Dahinden 2000: 242). Die Massenmedien konkurrenzieren sich im Internet also nicht nur gegenseitig, sondern befinden sich im Wettstreit mit vielen anderen Informations- und Kommunikationsanbietern.

Durch die Konvergenz geraten die Medienunternehmen unter Druck (vgl. Jarren 2005). Um sich auf dem Publikums- und Werbemarkt zu behaupten, müssen sie das Medienangebot erweitern, zielgruppenspezifisch ausrichten und auf verschiedenen Märkten absetzen. Einnahmen werden zunehmend durch Konzentrationsprozesse generiert, indem Zeitungen mit unterschiedlichen Verlagshäusern fusionieren (horizontal) (vgl. Trappel 2005: 78f.), Leistungen an andere Informationsanbieter weiterverkaufen (vertikal), neue Medienmärkte erschliessen (crossmedial) und auch in branchenfremde Märkte vorstossen (diagonal) (vgl. Jarren/Donges 2004: 53f.). Presseverlage, die massgeblich die privaten Rundfunksender unterhalten, werden zu Multimedia-Unternehmen. Die Branche wird unübersichtlich und Konzentrationsprozesse, die potenziell die Medienvielfalt untergraben, geraten aus dem Blick. Schliesslich agieren Medienkonzerne immer mehr auch auf internationalen Märkten.

Zusammenfassend können wir festhalten, dass die Medienunternehmen durch den neuen Strukturwandel der Öffentlichkeit existenziell herausgefordert sind. Sie richten sich zunehmend kommerziell aus und sind auch im Internet gewinnorientiert. Im Vordergrund steht nicht die Schaffung von Öffentlichkeit für relevante Themen, Akteure und Meinungen zur Selbstverständigung der Gesellschaft, sondern die Ausdifferenzierung von zielgruppenspezifischen Medienangeboten zur Generierung eines optimalen Werbeumfeldes. Dies bedeutet jedoch eine Fragmentierung der Öffentlichkeit in kleinteilige Werbemärkte (vgl. Heinrich 2000; Jarren 1998b: 77; 91). Die demokratische Gesellschaft ist aber auf eine Medienkommunikation angewiesen, die verschiedene Perspektiven integriert. Diese Aufgabe kommt gemäss Leistungsauftrag dem öffentlich-

rechtlichen Rundfunk zu. Doch die Frage, inwiefern dieser auch im Internet eine Orientierungs- und Integrationsfunktion wahrnehmen soll, ist umstritten (vgl. Weber 2003: 203f.). Wie die Ausführungen zeigen, konkurrenzieren sich die öffentlich-rechtlichen und privaten (Rundfunk-) Medien und nähern sich mit den neuen Informations- und Kommunikationstechnologien noch weiter an. Damit entfallen die herkömmlichen Unterscheidungskriterien – nach wie vor bestehen bleibt allerdings die unterschiedliche rechtliche Verfasstheit der Medien. Denn während die Presse in Rücksicht auf die Grundrechte frei agieren kann, ist der Rundfunk an programmbezogene Vorgaben gebunden. Insbesondere bleibt der öffentlich-rechtliche Rundfunk dem Binnenpluralismus verpflichtet (vgl. Jarren 1998b: 76f.). Gerade aufgrund der Unübersichtlichkeit im Internet und der zunehmenden kommerziellen Verflechtung von privaten (Rundfunk-) Medien könnte der Public-Service-Veranstalter mit einer klaren publizistischen Ausrichtung und einer unternehmerischen Transparenz zur Orientierung im Internet beitragen. Bedingung dafür wäre allerdings, dass er keiner kommerziellen Handlungsrationalität folgt und sich auf seinen Leistungsauftrag besinnt.

3. Public Service Online – eine vergleichende Analyse

Da die rechtliche Institutionalisierung von Medien für die Handlungsrationalität und die publizistische Leistung eine herausragende Rolle spielt, wird dieser Ansatz herangezogen, um die medienpolitische Situation der Online-Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in Grossbritannien und in der Schweiz miteinander zu vergleichen (zur Komparatistik im Bereich Medienpolitik vgl. Kleinsteuber 2004: 79ff.; Kleinsteuber 2003: 94ff.). Zuerst werden die gesetzlichen Grundlagen und die Organisationsstrukturen vorgestellt (polity) und dann die Konflikte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit den privaten (Rundfunk-) Medien dargelegt (politics). Anschliessend wird aufgezeigt, welche (vorläufigen) Regelungen aus den bisherigen medienpolitischen Auseinandersetzungen hervorgegangen sind (policy). Ausgehend von den Unterschieden und Vergleichbarkeiten wird abschliessend geprüft, welche medienpolitischen Handlungsoptionen sich für die Schweiz ableiten lassen. Medienpolitik wird dabei verstanden als ein Verhandlungsfeld von Interessen, das auf die Medien gerichtet ist und alle beteiligten und betroffenen Akteure als Policy-Netzwerk einbezieht (vgl. Jarren/Donges 2000: 49ff.; Jarren 1998a: 616). Ziel ist es, zu klären, wie der Public Service "eine Bindung zu den Rezipienten in der Rolle als Bürger aufbauen, eine Politikverpflichtung haben, zu ökonomischen Akteuren eine Beziehung aufbauen und gemäss einer eigenen organisatorischen Handlungslogik funktionieren" kann (Jarren et al. 2001: 61). Entsprechend hätten regulierende Massnahmen zu garantieren, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auf seinen Auftrag und auf ein marktverträgliches Verhalten verpflichtet wird, ohne seine Programmfreiheit zu gefährden (vgl. Jarren et al. 2001: 62ff.).

3.1 BBC

Die British Broadcasting Corporation (BBC) wird vergleichend herangezogen, weil sie für die Ausbildung des "Public Service"-Modells für den Rundfunk in Europa wegweisend war (vgl. Jarren et al. 2002: 27ff.).¹ Es ist daher aufschlussreich zu untersuchen, inwiefern auch das Online-Angebot der BBC als Public Service begriffen werden kann.

3.1.1 Polity von BBC Online

Die rechtliche Grundlage der BBC bilden der Communications Act, die Royal Charter und das Agreement (vgl. Humphreys 2004: 329f).² Die Royal Charter gibt der BBC den Auftrag, Public-Service-Programme zu veranstalten (Art. 3). Auch wird ihr zugestanden, ergänzende Informationsdienste anzubieten, sofern sie vom Secretary of State dazu ermächtigt wird (vgl. Art. 3b). Zu den dort erwähnten "Ancillary Services" gehören laut den Ergänzungen des "Department for Culture, Media, and Sports" (DCMS) auch die Online-Angebote der BBC.³ Weiterhin festgelegt sind in der Charter Vorgaben zur Organisation (Art. 14), zur Finanzierung (Art. 16) und zur Ausweisung von Transparenz in der Buchführung und Aufgabenerfüllung in Form eines Jahresberichts (Art. 18). Zudem wird das interne Aufsichtsgremium der Governors beschrieben (Art. 7 bis 10).

Das Agreement konkretisiert die in der Royal Charter festgelegten Vorgaben. In Art. 3 wird der Public-Service-Auftrag näher umschrieben, wonach die BBC qualitativ hochwertige und unparteiliche Informationen anbieten soll, insbesondere in den Bereichen Nachrichten, Bildung, Unterhaltung, Kultur und Sport. Dies soll in Rücksicht auf die Bedürfnisse unterschiedlicher Gruppen wie der Kinder und Jugendlichen geschehen und sowohl regionale wie nationale Interessen berücksichtigen. In Art. 4 wird festgelegt, dass die BBC alljährlich dem Parlament einen Bericht über die Geschäftsführung vorlegen muss (4.1, 4.4) und dass sie ebenfalls jährlich in Form einer öffentlichen Absichtserklärung eine Vorschau auf die kommende Planung geben soll (Art. 4.2). Die Standards der Programme sind in Art. 5 des Agreements beschrieben. Sie sollen ausgewogen, fair und unparteilich sein, nicht zu asozialem Verhalten anleiten, keine religiösen Gefühle verletzen und die Ausstrahlung in Rücksicht auf die Jugend zeitlich abstimmen. Ebenfalls für den Qualitätsstandard sorgen die redaktionellen Richtlinien (BBC Producer Guidelines, vgl. Art. 5.3), die von der BBC formuliert und laufend an die Gegebenheiten angepasst werden sollen.

¹ Auf die Darstellung mischfinanzierter Public-Service-Veranstalter in Grossbritannien wird hier verzichtet (vgl. hierzu Jarren et al. 2002: 123ff.).

² Der Communications Act, die allgemeine Rechtsgrundlage für den Rundfunk in Grossbritannien, wurde kürzlich revidiert und trat 2003 neu in Kraft (vgl. Doyle/Vick 2004). Die Royal Charter sowie das Agreement (beide von 1996) laufen Ende 2006 aus und sind derzeit in Revision.

³ Vgl. Absatz 1.2 zu Artikel 3(b) der Royal Charter: http://www.culture.gov.uk/PDF/bbc_public_service.pdf.

Finanziert wird das Kerngeschäft der BBC durch Gebühren, deren Höhe von einer unabhängigen Kommission ermittelt und vom Parlament festgelegt wird (vgl. Jarren et al. 2001: 153; 155; 159). Das Auslandangebot der BBC wird staatlich finanziert (vgl. ebd. S. 161), und Werbefinanzierung ist nur in den kommerziellen Programmen der BBC erlaubt (vgl. ebd. S. 166). Für die kommerziellen Geschäftszweige ist die unabhängige Tochtergesellschaft BBC Worldwide zuständig. In den Public-Service-Angeboten der BBC ist Werbung untersagt, das gilt auch für BBC Online.

Beaufsichtigt wird die BBC von internen und externen Behörden. Zur externen Aufsichtsbehörde gehört das "Office of Communications" (Ofcom). Dieses wacht über die grundlegenden Anforderungen aller Rundfunkanbieter sowie über die quantifizierbaren Auflagen der Public-Service-Veranstalter (Quoten, etc.). Die qualitativen Anforderungen hingegen werden durch Selbstkontrolle reguliert (vgl. Doyle/Vicks 2004: 40ff.). Die Secretary of State des DCMS (derzeit geführt von Tessa Jowell) hat weit reichende Kompetenzen, denn neue gebührenfinanzierte Angebote der BBC müssen vom DCMS bewilligt werden. Dies geschieht in einem Vernehmlassungsverfahren unter Einbeziehung der privaten Rundfunkveranstalter und Publikumsorganisationen (vgl. Jarren et al. 2001: 119f.). Die BBC muss bei der Antragsstellung das Einverständnis der Governors haben und den künftigen Dienst im Hinblick auf seine Public-Service-Funktionen beschreiben. Dabei ist entscheidend, ob der neue Dienst in Vereinbarung mit dem Public-Service-Auftrag ist und keine negativen Auswirkungen auf den Markt hat. Dies setzt eine eingehende Prüfung der Marktsituation voraus. Nach einem umfangreichen Vernehmlassungsverfahren wurde das Online-Angebot der BBC 1998 vom damaligen Secretary of State des DCMS bewilligt.

Die interne Aufsicht ist auf verschiedene spezialisierte Gremien verteilt (vgl. Jarren et al. 2001: 142f.), obliegt aber zur Hauptsache dem "Board of Governors". Die zwölf Governors werden durch den Kronrat gewählt und haben sowohl Aufsichts- als auch Beraterfunktion: Sie legen die Strategie der BBC fest und wachen über die Erfüllung des Public-Service-Auftrages und die Einhaltung der gesetzlichen Vorgaben.

3.1.2 Politics von BBC Online

Seit der Einrichtung der Website www.bbc.co.uk Mitte der 90er-Jahre und der ersten Entwicklungsphase geriet BBC Online wiederholt in die Kritik des Verbandes der Internet Publisher BIPA (vgl. Steemers 2001: 131). Dies führte dazu, dass die Secretary of State im August 2003 einen unabhängigen Bericht zum Online-Angebot der BBC in Auftrag gab. Nach wiederholter Konsultation der beteiligten und betroffenen Akteure und einer eingehenden Prüfung des Online-Angebots der BBC und der Marktlage, leg-

te Philip Graf im Mai 2004 einen Bericht mit Empfehlungen vor. Diese lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Zu den Zielsetzungen: Die BBC soll ihre Zielsetzungen gemäss den Public-Service-Vorgaben neu definieren und öffentlich darlegen. Das Online-Angebot der BBC soll ein qualitativ hochwertiges Informationsangebot sein und als Wegweiser im Internet dienen. Allerdings soll die BBC vermehrt auf kommerzielle Anbieter verlinken und darin Transparenz üben. Die neuen Richtlinien und Zielvorgaben sollen zudem auf die Finanzen geprüft werden (vgl. S. 9ff.).

Zum Inhalt: Die Evaluation bescheinigt BBC Online einen hohen Qualitätsstandard und eine gute Benutzerfreundlichkeit. Kritisiert werden aber jene Angebote, die nicht ausreichend von den kommerziellen zu unterscheiden sind. Die BBC soll sich auf Nachrichten, Aktualität, Bildung und Informationen konzentrieren und auch interaktive Inhalte anbieten (vgl. S. 12ff.).

Zum Markteinfluss: Eine Marktverzerrung durch die Online-Aktivitäten der BBC konnten weder bewiesen noch ausgeräumt werden. Zu bedenken sei allerdings, dass die BBC durch ihre starke Präsenz mögliche Investitionen privater Veranstalter hemmen könnte. Die BBC wird angehalten, ihre Investitionen im Internet mit Bedacht zu tätigen ("precautionary approach") und den möglichen Markteinfluss zu berücksichtigen. Wenn sich Bedenken melden, ob das geplante Angebot mit dem Public Service zu vereinbaren ist, sei davon Abstand zu nehmen (vgl. S. 14f.).

Zur Kooperation: Bis zum Auslaufen der Royal Charter Ende 2006 schlägt der Graf-Report vor, 25% aller Inhalte (ausgenommen Nachrichten) auf BBC Online von externen Anbietern bereitstellen zu lassen. Die Zusammenarbeit mit Externen soll dazu beitragen, die Inhalte so effizient und effektiv wie möglich zu erstellen. (vgl. S. 11f., 14).

Zur Regulierung: Es wird angemahnt, dass die Governors mehr Distanz zum Führungsgremium der BBC wahren müssen. Die Aufsicht sollte neu durch zwei Governors mit Kompetenzen in Recht und Multimedia verstärkt werden. Der Markteinfluss von BBC Online hingegen sei durch unabhängige Expertenberichte zu prüfen. Die Governors hätten zudem sicherzustellen, dass der Prozess der Validierung, inwiefern die BBC in Einklang mit den Public-Service-Vorgaben operiert, transparent ausgewiesen wird (vgl. S. 15).

3.1.3 Policy von BBC Online

Ausgehend vom Graf-Report und seinen Empfehlungen haben die Governors im Oktober 2004 ihre Antwort der Secretary of State (DCMS) vorgelegt. Darin erklären sie folgende Massnahmen:

Zum Public-Service-Auftrag: Der Auftrag 1998 sah vor, dass BBC Online eigenständige Inhalte anbieten, die Publikumsbindung stärken und als ein vertrauenswürdiger Wegweiser ("a trusted guide") im neuen Medium Internet dienen soll. Diese Vorgaben werden beibehalten und präzisiert hinsichtlich der fünf zentralen Public-Service-Werte: "democratic value", "cultural and creative value", "educational value", "social and community value" und "global value" (für das internationale Angebot). Als neue Auflage kommt hinzu, dass die BBC jederzeit das Verhältnis zwischen dem öffentlichen Mehrwert und dem Einfluss auf den Markt abwägen soll (vgl. S. 4–14).

Zur Kooperation mit dem Markt: Neu sind 25% der Online-Angebote von Externen zu erstellen, was bis Ende 2006 realisiert werden muss. Das Hosting wird vollständig ausgelagert (Siemens). Durch eine systematische Verlinkung sind Inhalte Dritter auf BBC Online zugänglich zu machen und das Vorgehen durch "Online Guidelines" transparent auszuweisen. Neue Formen der Partnerschaft sollen andere Organisationen in der Entwicklung ihrer Internet-Projekte unterstützen. Dafür wird ein "Partnership Code" entwickelt, der festhält, dass der Public-Service-Auftrag gewahrt bleiben muss und die BBC für Kooperationen keine Gegenleistungen bezieht (S. 15–23).

Zur Regulierung: Um die Unabhängigkeit der Governors zum Führungsgremium der BBC zu wahren und die Aufsicht von BBC Online zu verstärken, wird eine neue Einheit (Governance Unit) gebildet. Das "Fair Trading Compliance Committee" wird die Governors zudem in Wettbewerbsfragen beraten. Um Transparenz im Governance-Prozess zu gewährleisten, wird zur Beschreibung und Evaluierung ein Framework ausgearbeitet. Dieses soll sicherstellen, dass die

Online-Aktivitäten der BBC in Einklang mit dem Public-Service-Auftrag sind. Alle fünf Jahre soll ein unabhängiger Bericht dazu erscheinen, alle drei Jahre ein zusätzlicher Bericht zur Entwicklung des Online-Markts. Falls das BBC-Management neue Pläne vorlegt, so sollen diese auf ihren öffentlichen Mehrwert geprüft werden. Die "Service Licences" sollen Transparenz bieten und die Aktivitäten der BBC vorhersehbar und einklagbar machen. Den privaten Veranstaltern soll daraus eine grössere Sicherheit im Marktverhalten erwachsen. Die Planung von BBC Online wird in den jährlichen "Statements of Programme Policy" dargelegt und im Jahresbericht von den Governors überprüft. Die Zielsetzungen, welche die BBC anlässlich der Charter-Revision in ihrer Stellungnahme "Building Public Value" formuliert hat,⁴ sollen durch ein eigens dafür entwickeltes Messverfahren (Public Value Test) überprüft und die Ergebnisse zur Auftragserfüllung (Public Value Assessments) und zum allfälligen Markteinfluss (Market Impact Assessments) veröffentlicht werden (vgl. 24–28).

Das von den Governors angekündigte Framework wurde im Oktober 2005 im Zusammenhang der Charter-Revision dem DCMS vorgelegt. Bereits umgesetzt wurde auch die Formulierung von Richtlinien für die Verlinkung (vgl. BBC Editorial Guidelines) und für die Kooperation mit Partnern (vgl. BBC Building Public Value through Partnerships). Als zentrales Regulierungsinstrument haben sich bisher die öffentlich deklarierte Programmplanung und der Jahresbericht erwiesen. Denn während die "BBC Statements of Programme Policy" für die Konkurrenz Transparenz und Sicherheit für das eigene Marktverhalten bieten, geben sie den Governors die Kriterien vor, woran die BBC im "Annual Report" gemessen wird. Im Jahresbericht von 2004/2005 fassen die Governors die bisherigen Massnahmen bezüglich BBC Online zusammen (vgl. S. 39f.), und die BBC-Zielvorgaben für das Jahr 2005/2006 geben einen Überblick über die aktuellen Online-Aktivitäten, die nach den fünf zentralen Public-Service-Kriterien ausgerichtet sind: "democratic value", "educational value", "cultural and creative value", "social and community value" und "global value" (vgl. S. 40f.). Soweit zum Stand der Online-Policy von BBC in Grossbritannien. Auf eine Ausführung der laufenden Charter-Revision muss an dieser Stelle verzichtet werden.⁵

3.2. SRG

Die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft (SRG) ist ein privatrechtlicher Verein und durch einen öffentlich-rechtlichen Auftrag verpflichtet, Public-Service-Leistungen zu erbringen (vgl. Dumermuth 2003: 293).

3.2.1 Polity von SRG Online

Gesetzliche Grundlage des öffentlich-rechtlichen Rundfunks in der Schweiz ist der Verfassungsartikel 93. Dieser erklärt die Gesetzgebung über Radio und Fernsehen als Sache des Bundes und hält fest, dass der Rundfunk zur Bildung, kulturellen Entfaltung, Unterhaltung und Meinungsbildung beitragen sowie Ereignisse sachgerecht darstellen

⁴ Vgl. BBC: Building public value. Renewing the BBC for a digital world. June 2004: http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc_bpv.pdf

⁵ Vgl. hierzu http://www.bbccharterreview.org.uk/publications/pub_home.html

und die Vielfalt der Ansichten zum Ausdruck bringen soll. Darüber hinaus erklärt er die Unabhängigkeit von Radio und Fernsehen und garantiert die Autonomie in der Programmgestaltung. Allerdings sei auf "die Stellung und die Aufgabe anderer Medien, vor allem der Presse, [ist] Rücksicht zu nehmen." (Art. 93 Abs. 4 BV) Programmbeschwerden können einer unabhängigen Beschwerdeinstanz (UBI) vorgelegt werden. Auf Gesetzes-Ebene sind der öffentlich-rechtliche und der private Rundfunk durch das Radio- und Fernsehgesetz geregelt. Dieses datiert von 1991 und ist derzeit in Revision.⁶ Die konkreten Bestimmungen für die Sender mit Public-Service-Auftrag werden in der Konzession präzisiert, wofür die Radio- und Fernsehverordnung (RTVV) den gesetzlichen Rahmen bildet. Auch die Konzession und die RTVV werden in absehbarer Zeit revidiert. Eine rechtliche Konkretisierung für das Online-Angebot des öffentlich-rechtlichen Senders in der Schweiz fehlt bislang; die SRG kann sich laut Trappel (2001) vorläufig auf die Gewerbefreiheit berufen (vgl. S. 426).

Finanziert wird die SRG überwiegend aus Gebühren, aber auch aus Werbeeinnahmen (vgl. Meier 2004: 600f.). Im Hörfunk ist ihre Werbung untersagt, noch offen ist die Frage, ob die SRG im Internet Werbung schalten darf.

Die Aufsicht der SRG ist auf verschiedene interne und externe Gremien verteilt. Extern ist das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) für den Rundfunk in der Schweiz zuständig. Über die Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen wacht das Bundesamt für Kommunikation (Bakom). Im Zeitalter der Konvergenz wurde vorgeschlagen, das Bakom und die für das Fernmelderecht zuständige Kommunikationskommission (ComCom) in eine verwaltungsunabhängige Kommission zu integrieren (vgl. Bakom 2000: 88). Doch diese Innovation wurde vom Parlament abgelehnt. Für die redaktionellen Leistungen ist eine unabhängige Beschwerdeinstanz eingerichtet. Diese reagiert auf Beschwerde hin und wird erst aktiv, wenn die Ombudsstelle der SRG nach einer ersten Prüfung die Klage weiterreicht (vgl. Jarren et al. 2002: 141f.). Eine programmbegleitende Kritik nimmt der interne SRG Publikumsrat wahr. Dieser hat jedoch wenig Resonanz nach aussen. Ein unabhängiger, externer Beirat, der im Gesetzesentwurf vorgesehen war und die Public-Service-Leistungen kontinuierlich begleitet hätte, fand in der parlamentarischen Beratung keine Mehrheit. Auch der Vorschlag, regionale Publikumsräte für den öffentlich-rechtlichen und den privaten Rundfunk einzuführen, fand keine Unterstützung. Die bestehende Aufsichtsstruktur bleibt also nach der Revision erhalten.

⁶ Vgl. die Übersichtseite des Bundesamtes für Kommunikation (Bakom) zum Stand der Gesetzesrevision: <http://www.bakom.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/01031/01064/index.html>

3.2.2 Politics von SRG Online

Nach vergleichsweise zaghaften Aktivitäten des öffentlich-rechtlichen Senders im Internet (vgl. Trappel 2001) waren die Reaktionen der Presse Ende 2004 empört auf die Ankündigung der SRG, nun ein führendes Newsportal aufbauen zu wollen (vgl. Meier 2005; Haas 2005: 67f.; Stadler 2004). Der Generaldirektor Armin Walpen beschwichtigte daraufhin, lediglich programmbegleitende Angebote (added values) im Internet anbieten zu wollen (vgl. Stadler 2005a, b). Die Debatte zog sich aber weiter und wurde anlässlich der RTVG-Revision in der Frühjahrssession auch im Ständerat geführt (vgl. Imhof 2005a).⁷ Ein "Zwischenspiel" erfuhr die Auseinandersetzung mit der Ankündigung der SRG, das Auslandangebot Swissinfo zugunsten der regionalen Portale abzubauen (vgl. Imhof 2005b; auch Wyder bzw. Eckmann 2005 in der NZZ). Für den Erhalt des internationalen SRG-Portals waren sich die Räte aber letztlich einig.⁸ Derzeit wird eine Überprüfung des Finanzhaushaltes der SRG durch das Departement (UVEK) vorgenommen, wobei auch das Internet-Engagement auf der Grundlage der Konzession abgeklärt wird (vgl. Bloch 2005). Während die Ergebnisse dieser Prüfung noch ausstehen, sorgte die SRG Ende 2005 erneut für Kontroversen, als das neue Portal der Tagesschau von Schweizer Fernsehen DRS online geschaltet wurde (tagesschau.sf.tv). Der Verband Schweizer Presse (VSP) gab öffentlich bekannt, dass er beim Bakom eine Beschwerde eingereicht habe.⁹ Moniert wurde, dass die SRG für die Internet-Projekte Millionen von Gebührengeldern aufwenden würde, welche die privaten Medienbetriebe in unzulässiger Weise konkurrenzieren. Denn das im Dezember geschaltete Nachrichtenportal würde über die angekündigte Added-Value-Strategie hinausgehen. Der VSP fordert eine konzessionsrechtliche Beschränkung. Das Bakom solle prüfen, wie die Internet-Aktivitäten der SRG "aus dem von Zwangsgebühren finanzierten Bereich ausgegliedert und dem normalen unternehmerischen Wettbewerb ausgesetzt werden" könnten (ebd.). Als Kompensation wird vorgeschlagen, den privaten Internet-Anbietern einen unentgeltlichen Zugang zu SRG-Inhalten zu gewähren, die bereits von der Allgemeinheit finanziert worden seien.

Um ihren Leistungsauftrag zu erfüllen, ist der SRG zwar eine gewisse Unternehmensfreiheit zugesichert (vgl. Trappel 2001: 426f.). "Die Garantie dynamischen Marktverhaltens verschafft aber keinen Anspruch auf unkontrollierte Eigendynamik (...)", wie der Bundesrat in seiner Botschaft zum revidierten Radio- und Fernsehgesetz festhält

⁷ Vgl. die Voten von Germann, Escher, Lombardi und Leuenberger zur Werbebeschränkung im übrigen publizistischen Angebot der SRG (AB S 2005 S. 64ff.).

⁸ Vgl. die Motion Lombardi (http://www.parlament.ch/afs/data/d/gesch/2005/d_gesch_20053222.htm) und das Amtliche Bulletin (AB S 2005 S. 74ff.; AB S 2005 S. 936; AB N 2005 S. 1124ff.).

⁹ Verband Schweizer Presse: Pressemitteilung: Verleger klagen bei Leuenberger und BAKOM. 15.12.2005: http://www.schweizerpresse.ch/de/pdf/051215_communique%20internet_plattform_srg.doc

(2002: 1601). Vielmehr sei "zum Schutze privater Programmveranstalter und anderer Medienunternehmen dafür zu sorgen, dass die Entwicklung der SRG-Angebote nicht über die Anforderungen des Service public hinausgeht oder einer eigentlichen Marktverstopfungs- bzw. Verdrängungsstrategie folgt." (ebd.) Zu den Online-Aktivitäten heisst es in der Botschaft (2002) zum Entwurf des RTVG:

Nahezu alle grösseren Fernsehanbieter sind heute auf dem Internet mit einer eigenen Website präsent. (...) Regelmässig geht es letztlich darum, die Publikumsbindung zu vertiefen.

Sofern es für die Wettbewerbsfähigkeit namentlich gegenüber den grossen Konkurrenten aus dem Ausland und somit letztlich für die Erfüllung des Programmauftrages nötig ist, muss es auch der SRG möglich sein, ihre publizistischen Aktivitäten auf die Internet-Plattform zu erweitern. In solchen Fällen müssen die programmbezogenen Angebote in der Konzession erfasst und umschrieben werden. Dies entspricht dem Grundsatz, wonach die gebührenfinanzierten Aktivitäten der SRG durch die Konzession abschliessend definiert werden. Die Konzession bleibt im Bereich der SRG auch im neuen Gesetz das zentrale Gestaltungsinstrument des Bundesrates.

Der Bundesrat kann in der Konzession für solche Zusatzangebote auch Vorschriften über Werbung und Sponsoring erlassen oder diese Finanzierungsmöglichkeiten ganz ausschliessen (...). (Botschaft des Bundesrates 2002: 1604)

Eine Konkretisierung der Bestimmungen zu den Online-Aktivitäten wird also erst mit der Erneuerung der Konzession erfolgen (vgl. Graber/Zurkinden 221). Das ist sinnvoll, denn der Gesetzgebungsprozess ist langwierig und schwerfällig. Demgegenüber kann die Konzession bei Bedarf auch kurzfristig angepasst werden, wenn "sich die tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse geändert haben" (Art. 27. Abs. 5 E-RTVG). Die Räte haben daher auf eine explizite Erwähnung der übrigen publizistischen Angebote der SRG im Radio- und Fernsehgesetz verzichtet. Umso wichtiger sind die Bestimmungen zur Konzessionierung: Art. 27 Abs. 2 des revidierten RTVG hält fest, dass vor der Konzessionserteilung oder vor Konzessionsänderungen mit medienpolitischer Tragweite eine Anhörung durchgeführt wird. Und nach Art. 27. Abs. 3b bestimmt die Konzession "den Umfang des übrigen publizistischen Angebots, das zur Erfüllung des Programmauftrags auf sprachregionaler, nationaler und internationaler Ebene notwendig ist und aus den Empfangsgebühren finanziert wird".

Falls die Online-Aktivitäten aber nicht programmbezogen wären und daher auch nicht als Public Service definiert würden, so müssten sie sich ausschliesslich kommerziell finanzieren. In diesem Fall käme Art. 32 zu den übrigen Tätigkeiten der SRG zur Anwendung. Demnach müsste die SRG jene Tätigkeiten, die nicht in der Konzession als Leistungsauftrag genannt sind, aber die Position anderer schweizerischer Medienunternehmen beeinträchtigen könnten, dem Departement vorgängig melden. Falls diese Tätigkeiten die SRG an der Erfüllung ihres Leistungsauftrags hindern oder andere Medienunternehmen in ihrem Entfaltungsspielraum behindern würden, könnte das Departement "Auflagen zur Geschäftstätigkeit, zur Finanzierung, zur Trennung der Rechnungsführung und zur organisatorischen Trennung machen oder die Tätigkeit untersagen." (Art. 32 Abs. 2 E-RTVG) Denn laut Botschaft sei zu bedenken, "dass die SRG

auf dem freien Markt im Verhältnis zu ihren Konkurrenten selbst dann Vorteile hat, wenn sie eine entsprechende Tätigkeit weder mit Gebührengeldern querfinanziert, noch ihre starke Marktposition in wettbewerbsrechtlich relevanter Weise (Art. 7 des Kartellgesetzes) missbraucht." (Botschaft des Bundesrates 2002: 1609)

Wie Graber und Zurkinden (2005) in einem rechtlichen Gutachten bemerken, ist derzeit noch offen, ob die Online-Aktivitäten der SRG als "übriges publizistisches Angebot" konzessioniert werden oder zu den nicht konzessionierten Tätigkeiten gehören (vgl. ebd. S. 216, 220). Im ersteren Fall würde nach dem EG-Wettbewerbsrecht Quersubventionierung vorliegen, falls die SRG ihre marktbeherrschende Stellung mit einem nicht programmbegleitenden Online-Angebot ausnutzen würde. Im letzteren Fall müsste die SRG das Portal rein kommerziell finanzieren und wäre bei Marktverzerrung dem Kartellgesetz unterworfen und bei der Wettbewerbskommission (Weko) einklagbar (vgl. ebd. S. 225). Graber und Zurkinden empfehlen, dass der Bundesrat in der Neuformulierung der SRG-Konzession den Spielraum im Online-Bereich klar abstecken soll (ebd.). Gleichzeitig halten sie es für problematisch, dass die Exekutive mit der Konzession ein weit reichendes Instrument zur Ausgestaltung des öffentlichen Rundfunks habe, da auch die Interessen der Privaten davon tangiert würden (vgl. ebd. S. 220).

3.2.3 Policy von SRG Online

Anlässlich des 75-jährigen Bestehens der SRG hat Generaldirektor Armin Walpen an einer Pressekonferenz bekannt gegeben, wie die digitale Zukunft der SRG aussehen soll.¹⁰ Dabei benannte Walpen mit Verweis auf die BBC vier zentrale Aufgabenbereiche der SRG, nämlich "Integration und Zusammenhalt", "Demokratischer Wert", "Kultureller Wert" und "Pädagogischer Wert". Die Identität und Solidarität soll durch den Public Service gefördert und eine Segmentierung der Gesellschaft durch die Digitalisierung verhindert werden. Die interaktiven Möglichkeiten des Internets schafften die Voraussetzung für öffentliche Debatten und für den Meinungs austausch. Communities könnten gepflegt und auch die Bedürfnisse von Minoritäten eingebracht werden. Multimedia biete zudem eine Plattform für künstlerisches Schaffen und den kulturellen Austausch (vgl. ebd. S. 6f.). Darüber hinaus stellte Walpen den Bildungsinstitutionen die Nutzung eines multimedialen Archivs in Aussicht, wofür die BBC wohl ebenfalls Pate gestanden hat. Jedenfalls entsprechen die Zielsetzungen des "Pacte multimédia pour la formation" dem Konzept des "Creative Archive" der BBC.¹¹ Am Schluss erklärte Walpen den Verzicht auf Kleininserate und Werbung im Online-Angebot.

¹⁰ Walpen, Armin (2006): Die digitale Zukunft ist multimedial. Jubiläums-Medienkonferenz, 24.02.2006: http://www.srg.ch/fileadmin/pdfs/mm_060224_walpen_de.pdf

¹¹ <http://creativearchive.bbc.co.uk/>

Zeitgleich mit dieser Strategie wurde der Öffentlichkeit eine Programmcharta vorgestellt. Deklariert werden darin den Dienst an der Öffentlichkeit, Freiheit und Verantwortung, Integrität und Unabhängigkeit, Wahrheitspflicht, Unparteilichkeit, Unvoreingenommenheit und Meinungsvielfalt, Transparenz und Meinungsbildung, Fairness, Persönlichkeitsschutz und Schutz der Menschenwürde, Rücksichtnahme auf das Publikum sowie Verantwortlichkeit und Rechenschaftsablage.

4. Onlinekommunikation als Public Service im Netzwerk

Ausgehend von der Schilderung der aktuellen medienpolitischen Lage in der Schweiz und dem Public-Service-Vorbild der BBC soll nun abschliessend diskutiert werden, welche Ansätze für die SRG nutzbar gemacht werden könnten. Zunächst zur bevorstehenden Frage, wie sich die Online-Aktivitäten der SRG gesetzlich verankert lassen: Da die Konzession ein wichtiges Gestaltungsinstrument für den Public-Service-Rundfunk in der Schweiz darstellt, sollten die Online-Aktivitäten der SRG als "übriges publizistisches Angebot" in die Konzession aufgenommen werden. Dies würde die nötige Rechtssicherheit schaffen. Denn ein rein werbefinanziertes Angebot würde die privaten (Rundfunk-) Medien nur unnötig konkurrenzieren und die SRG einer wiederholten Prüfung durch die Weko aussetzen, so wie es derzeit ARD und ZDF durch die EU-Kommission ergeht. Ein gebührenfinanziertes Online-Angebot der SRG hätte aber unbedingt programmbegleitend zu sein und wäre den Public-Service-Standards zu verpflichten. In der Geschäftsführung wie auch in der allfälligen Kooperation mit Dritten hätte die SRG Transparenz auszuweisen und nach dem Vorbild der BBC Richtlinien zu formulieren. Mit der vorgestellten Strategie und der Programmcharta ist die SRG bereits dem BBC-Modell gefolgt und hat sich Selbstverpflichtungen auferlegt. Diesen Weg haben auch die ARD und das ZDF beschritten, indem sie auf Druck der EU-Kommission ihre Public-Service-Leistungen in Leitlinien und Richtlinien formulierten (vgl. Schulz/Held 2004: 81ff.). Die Konflikte des öffentlich-rechtlichen Rundfunks mit den privaten Medien sind damit aber noch nicht gelöst. Vielmehr stellt sich die Frage, welche weiteren Regulierungen von BBC Online für die Schweiz als Modell dienen könnten. Die Selbstregulierung ist zwar ein Gestaltungselement, das die gebotene Unabhängigkeit des Rundfunks wahrt, sie reicht aber für einen Interessenausgleich im Policy-Netzwerk noch nicht aus (vgl. Schulz 2003: 317f.). Zu einer effektiven Regulierung gehört auch Verbindlichkeit, Verantwortlichkeit und Einklagbarkeit. In Deutschland wurden ARD und ZDF im Rundfunkstaatsvertrag §11 Abs. 4 dazu verpflichtet, Richtlinien "zur näheren Ausgestaltung ihres jeweiligen Auftrags" zu erstellen und alle zwei Jahre einen Bericht zu veröffentlichen "über die Erfüllung ihres jeweiligen Auftrags, über die Qualität und Quantität der Angebote und Programme sowie die geplanten Schwerpunkte der jeweils anstehenden programmlichen Leistungen." (ebd.) Dies gilt

auch für die Online-Angebote gemäss dem Mediendienste-Staatsvertrag §2 Abs. 4. Entsprechend könnte die bereits erfolgte Selbstregulierung der SRG eine Verbindlichkeit erfahren und in der Konzession in eine regulierte Selbstregulierung überführt werden (vgl. Jarren 1996: 218; Jarren et al. 2002: 88), indem die SRG dazu verpflichtet wird, jährlich ihre Strategie darzulegen und zu erläutern, wie sie den Leistungsauftrag in Rücksicht auf den Markt wahrzunehmen gedenkt. Der Jahresbericht hätte darauf Bezug zu nehmen und die SRG nach diesen Selbstverpflichtungen zu messen. Allein die Transparenz hätte eine gewisse regulierende Wirkung, zudem könnte die SRG bei Diskrepanzen zwischen den Selbstverpflichtungen und den tatsächlichen Leistungen aufgefordert werden, geeignete Massnahmen zu ergreifen.

Die Frage, wer eine interne oder unabhängige Kritikfunktion wahrnehmen könnte, ist allerdings offen. Der Beirat, der im Gesetzesentwurf für die prozedurale und diskursive Sicherung des Public Service vorgesehen war (vgl. Dumermuth 2003: 306f.), wäre für eine solche Aufgabe prädestiniert gewesen, ist aber leider in der parlamentarischen Beratung gescheitert. Und an einem internen Gremium wie dem "Board of Governors" oder der zukünftigen "BBC Trust" (vgl. DCMS 2006: 46ff., 66) fehlt es der SRG. Der Publikumsrat ist zwar ebenfalls intern, doch die Mitglieder werden von den Mitgliedergesellschaften der SRG gewählt und sind zu wenig öffentlich legitimiert. Und die Ombudsstelle wird nur auf Beschwerde hin aktiv, wie auch die externe unabhängige Beschwerdeinstanz UBI.¹² Es stellt sich also die Frage, ob ein neuer Akteur geschaffen werden muss, der SRG-intern die öffentlichen Interessen vertritt. Dafür würde die Konzession genügend Gestaltungsraum bieten. Denn sie verpflichtet die SRG schon bisher, dass sie in ihrer Organisation für eine Publikumsvertretung besorgt sein muss (vgl. Art. 7c der SRG-Konzession). Die Einzelheiten hat die SRG selbst in den Statuten zu regeln, die vom Departement genehmigt werden müssen. In der neuen Konzession könnte die SRG angehalten werden, für eine unabhängigere Publikumsvertretung zu sorgen und dieses Gremium ausreichend mit Ressourcen zu versehen, damit es eine anspruchsvolle Controlling-Aufgabe wahrnehmen kann. Diesem Gremium könnte wie der künftigen "BBC Trust" die Funktion zukommen, unabhängige Expertisen zur Marktentwicklung und zur Public-Service-Leistung der SRG in Auftrag zu geben. Eine derart ausgestaltete Selbstregulierung könnte zur Akzeptanz des Public Service wesentlich beitragen und würde auch den Auflagen der EU-Kommission nach einer transparenten Kontrolle von Public-Service-Leistungen entsprechen (vgl. Beck 2005: 159). Ob auch ein "Public Value Test" nach dem Vorbild der BBC einzuführen wäre, kann hier offen gelassen werden. Vorerst fehlen die Erfahrungswerte; inwiefern sich Public Service im

¹² Letztere kommt schon deshalb nicht für eine programmbegleitende Funktion in Frage, weil die Skepsis gegenüber "Programmaufsicht" in der Schweiz gross ist, wie die Auseinandersetzung des Parlaments zur Kontrolle von Schleichwerbung wieder gezeigt hat (vgl. Leutenegger, AB N, 06.03.2006).

Rundfunk tatsächlich operationalisieren lässt, ist zumindest diskussionswürdig. Schliesslich geht es beim Rundfunk auch um Kultur, und das ist ein offener und dynamischer Begriff (vgl. Bakom 2000: 15). Eine Abklärung der Marktlage hingegen wäre als Entscheidungsgrundlage für den Investitionsspielraum von SRG Online erforderlich.

Zu klären wäre noch, wie den kompensatorischen Forderungen der privaten Medienunternehmen begegnet werden kann. Durch die regulierte Selbstregulierung hätte die Konkurrenz zwar eine gewisse Erwartungs- und Planungssicherheit (vgl. Jarren et al. 2002: 376), aber noch keine Kompensation für allfällige Marktverzerrung. Möglich ist, dass die SRG wie die BBC dazu angehalten wird, bis zu einem bestimmten Prozentsatz Content von Privaten einzukaufen und auf Angebote Dritter zu verlinken. So würden die Privaten von der Aufmerksamkeit des Public Service Online profitieren, was sie für allfällige Publikums-Einbussen auf den eigenen Plattformen entschädigt. Dass hingegen die SRG den privaten (Rundfunk-) Medien Content unentgeltlich zur Verfügung stellt, wie das der Verband Schweizer Presse in seiner Beschwerde an das Bakom fordert (vgl. auch Benini 2005), ist kritisch zu bewerten. Dies würde noch mehr zur Entdifferenzierung der öffentlich-rechtlichen und privaten Medienangebote führen. Stattdessen müsste eine stärkere Ausdifferenzierung ins Auge gefasst werden, z.B. indem die SRG dazu angehalten wird, auf eine grössere Unterscheidbarkeit zu den kommerziellen Angeboten zu achten. Darüber hinaus könnte die Konzession eine Beschränkung des Umfangs von SRG Online vorsehen und dem bereits durch Selbstbeschränkung vorweggenommenen Verzicht auf Werbung durch ein Werbeverbot Nachdruck verleihen. Schliesslich wurde auch in Deutschland nach anfänglichen Kontroversen Werbung und Sponsoring in den Online-Angeboten der öffentlich-rechtlichen Sender verboten (vgl. ARD- bzw. ZDF-Staatsvertrag §4 Abs. 3).

Welche Lösung einen Interessenausgleich im Policy-Netzwerk schaffen kann, ist letztlich eine politisch zu klärende Frage, und dafür braucht es ein partizipatorisches Verfahren. Eine Ausgestaltung der Konzession durch die Exekutive im Alleingang, wie Graber und Zurkinden bemerken (2005: 220), wäre jedenfalls kritisch zu bewerten. Stattdessen sollte eine Anhörung die Interessenlage klären, wie das im revidierten Radio- und Fernsehgesetz vor der Konzessionserteilung oder bei -änderungen mit medienpolitischer Tragweite vorgesehen ist (vgl. Art. 27 Abs. 2 E-RTVG). Entscheiden ist, dass auch die Perspektive des Publikums Berücksichtigung findet. Dies wäre wenigstens durch eine Publikumsforschung zu gewährleisten, die Nutzen und Bedarf von SRG Online abklärt. Dieses Vorgehen könnte zu einer breit abgestützten Akzeptanz im Policy-Netzwerk beitragen und wäre letztlich die Voraussetzung, dass der öffentlich-rechtliche Rundfunk auch im Internet einen Public Service leisten kann.

5. Literatur

- Beck, Daniel (2005): Marktgerechter Service public? Rundfunkregulierung in der Schweiz und die Vorgaben der europäischen Wettbewerbspolitik. In: Künzler, Matthias (2005): Das schweizerische Mediensystem im Wandel. Herausforderungen, Chancen, Zukunftsperspektiven. Bern, Stuttgart, Wien, S. 149–161.
- Benini, Francesco (2005): Kontroverse um Internetangebot der SRG. In: NZZ, 27.02.2005.
- Bloch, Urs (2005): Leuenberger nimmt die SRG unter die Lupe. Finanzhaushalt soll überprüft werden. In: NZZ, 17.02.2005.
- Dahinden, Urs (2000): Demokratisierung dank Internet? Zum Austauschverhältnis zwischen neuen elektronischen und traditionellen massenmedialen Öffentlichkeiten. In: Jarren, Otfried/ Imhof, Kurt/ Blum Roger (Hrsg.): Zerfall der Öffentlichkeit? Mediensymposium Luzern Bd. 6, Wiesbaden, S. 240–254.
- Donges, Patrick (2003): Autonomie sichern, Offenheit erhöhen. Sicherung des Public Service. In: Donges, Patrick/ Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Köln, S. 52–66.
- Doyle, Gillian/ Vick, Douglas W. (2004): Über die "konvergierte Regulierung" zum deregulierten Medienmarkt? Communications Act 2003 in Grossbritannien. In: Media Perspektiven 1/2004, S. 38–48.
- Dumermuth, Martin (2003): Regulierung des öffentlichen Rundfunks in der Schweiz – Erfahrungen und Perspektiven. In: Donges, Patrick/ Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Köln, S. 292–310.
- Eckmann, Daniel (2005): Der Auslandsauftrag wird in jedem Fall erfüllt. Stellungnahme der SRG zur Kontroverse um Swissinfo. In: NZZ, 04.06.2005.
- Graber, Christoph Beat/ Zurkinden, Philipp (2005): SRG-Gebühren: Ein zulässiger Hebel ins Internet? In: medialex 4/2005, S. 214–225.
- Haas, Alfred (2005): L'appétit de la SSR devant l'Internet se heurte aux éditeurs. In: medialex 2/2005, S. 66–67.
- Heinrich, Jürgen (2000): Medienunternehmen und Öffentlichkeit. In: Jarren, Otfried/ Imhof, Kurt/ Blum, Roger (Hrsg.): Zerfall der Öffentlichkeit? Mediensymposium Luzern Bd. 6, Wiesbaden, S. 148–159.
- Hoffmann-Riem, Wolfgang (2003): Kann und soll der öffentliche Rundfunk eine Staatsaufgabe sein? In: Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Köln, S. 29–51.
- Holtz-Bacha, Christina (2006): Medienpolitik für Europa. Wiesbaden.
- Humphreys, Peter (2004): Das Mediensystem Grossbritanniens. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2004/2005. Baden-Baden, S. 326–339.
- Imhof, Isabelle (2005a): Schranken für SRG in Internet. Zeitungsverleger gelangen an die eidgenössischen Räte. In: NZZ, 02.03.2005.
- Imhof, Isabelle (2005b): Abbau und Regionalisierung. Die Multimedia-Strategie der SRG. In: NZZ, 01.04.2005.

- Jarren, Otfried (2005): Die Tageszeitung: Integrationsmedium in der Krise? In: Künzler, Matthias (Hrsg.): Das schweizerische Mediensystem im Wandel. Herausforderungen, Chancen, Zukunftsperspektiven. Bern, Stuttgart, Wien, S. 49–56.
- Jarren, Otfried/ Donges, Patrick (2004): Staatliche Medienpolitik und Politik der Massenmedien: Institutionelle und symbolische Steuerung im Mediensystem. In: Lange, Stefan/ Schimank, Uwe (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden, S. 47–63.
- Jarren, Otfried et al. (2002): Rundfunkregulierung. Leitbilder, Modelle und Erfahrungen im internationalen Vergleich. Eine sozial- und rechtswissenschaftliche Analyse. Zürich.
- Jarren, Otfried et al. (2001): Der schweizerische öffentliche Rundfunk im Netzwerk. Möglichkeiten der Absicherung und Bindung der SRG an die Gesellschaft. Diskussionspunkt 41, IPMZ – Institut für Publizistikwissenschaft und Medienforschung der Universität Zürich.
- Jarren, Otfried/ Donges, Patrick (2000): Medienregulierung durch die Gesellschaft? Eine steuerungstheoretische und komparative Studie mit Schwerpunkt Schweiz. Wiesbaden.
- Jarren, Otfried (1998a): Medienpolitische Kommunikation. In: Jarren, Otfried/ Sarcinelli, Ulrich/ Saxer, Ulrich (Hrsg.): Politische Kommunikation in der demokratischen Gesellschaft. Ein Handbuch mit Lexikonteil. Opladen, Wiesbaden, S. 616–629.
- Jarren, Otfried (1998b): Medien, Mediensystem und politische Öffentlichkeit im Wandel. In: Sarcinelli, Ulrich (Hrsg.): Politikvermittlung und Demokratie in der Mediengesellschaft. Opladen, S. 74–96.
- Jarren, Otfried (1996): Publizistische Märkte und Kommunikationspolitik. Öffentliche Regulierung statt politisch-administrativer Steuerung? In: Altmeppen, Klaus Dieter (Hrsg.): Ökonomie der Medien und des Mediensystems. Opladen, S. 203–219.
- Kleinsteuber, Hans J. (2004): Kommunikationspolitik international – ein Vergleich nationaler Entwicklungen. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2004/2005. Baden-Baden, S. 78–99.
- Kleinsteuber, Hans J. (2003): Medien und Kommunikation im internationalen Vergleich: Konzepte, Methoden und Befunde. In: Esser, Frank/ Pfetsch, Barbara (Hrsg.): Politische Kommunikation im internationalen Vergleich. Wiesbaden, S. 78–103.
- Künzler, Matthias (2005): Das schweizerische Mediensystem im Wandel. Herausforderungen, Chancen, Zukunftsperspektiven. Bern, Stuttgart, Wien.
- Lange, Stefan/ Schimank, Uwe (2004) (Hrsg.): Governance und gesellschaftliche Integration. Wiesbaden.
- Meier, Urs (2005): Strategisch ziellos, taktisch unklug. Das Schweizer Fernsehen setzt sich mit Internetplänen in die Nesseln. In: Medienheft, 07.02.2005.
- Meier, Werner A. (2004): Das Mediensystem der Schweiz. In: Hans-Bredow-Institut (Hrsg.): Internationales Handbuch Medien 2004/2005. Baden-Baden, S. 594–605.
- Meyer-Lucht, Robin (2005): Nachrichtensites im Wettbewerb. Analyse der Wettbewerbsstrategien von vier deutschen Online-Nachrichtenangeboten. München.
- Schulz, Wolfgang/ Held, Thorsten (2004): Europarechtliche Beurteilung von Online-Angeboten öffentlich-rechtlicher Rundfunkanstalten. Inwieweit beeinflussen die Beihilferegeln die Einbeziehung neuer Dienste in den Funktionsauftrag öffentlich-rechtlichen Rundfunks? Gutachten im Auftrag der Friedrich-Ebert-Stiftung. Berlin.

- Schulz, Wolfgang (2003): Das Quadrilemma der Regulierung von öffentlichem Rundfunk – Public-Service-Organisationen zwischen Selbst- und Fremdsteuerung. In: Donges, Patrick/ Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Köln, S. 311–327.
- Stadler, Rainer (2005a): Die SRG als Internet-Veranstalterin. Fragen an den SRG-Generaldirektor Armin Walpen. In: NZZ, 05.02.2005.
- Stadler, Rainer (2005b): Allzu forsche Internet-Aktionen der SRG. In: NZZ, 05.02.2005.
- Stadler, Rainer (2004): SRG hat keinen Auftrag für Internet-News. In: NZZ, 10.12.2004.
- Steemers, Jeanette (2001): Onlineaktivitäten der BBC – Gratwanderung zwischen Public-Service-Verpflichtungen und kommerziellen Zielen. In: Media Perspektiven 3/2001, S. 126–132.
- Trappel, Josef (2005): Medienförderung: Ein Komplementärinstrument der schweizerischen Medienpolitik? Konzepte zur Vielfaltssicherung und Erfahrungen aus Österreich. In: Künzler, Matthias (Hrsg.): Das schweizerische Mediensystem im Wandel. Herausforderungen, Chancen, Zukunftsperspektiven. Bern, Stuttgart, Wien, S. 77–97.
- Trappel, Josef (2001): Onlinestrategien von ORF und SRG/SSR. Konträre Konzepte in Österreich und der Schweiz. In: Media Perspektiven 8/2001, S. 422–429.
- Weber, Rolf H. (2003): Service public und die Regulierung in der Schweiz. In: Donges, Patrick/ Puppis, Manuel (Hrsg.): Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis. Köln, S. 189–206.
- Wyder, Rudolf (2005): Google kann kein Ersatz für Swissinfo sein. Doppelte Rolle eines Internet-Auslanddienstes der SRG. In: NZZ, 01.06.2005.

6. Dokumente

6.1 ARD/ZDF

Rundfunkstaatsvertrag (Fassung vom 01.04.2005)
<http://www.zdf.de/ZDFde/download/0,1896,2000712,00.pdf>

Mediendienste-Staatsvertrag (Fassung vom 01.04.2005)
<http://www.zdf.de/ZDFde/download/0,1896,2000709,00.pdf>

ARD Staatsvertrag (Fassung vom 01.04.2005)
<http://www.zdf.de/ZDFde/download/0,1896,2000706,00.pdf>

ARD Richtlinien

Grundsätze für die Zusammenarbeit im ARD-Gemeinschaftsprogramm "Erstes Deutsches Fernsehen" und anderen Gemeinschaftsprogrammen und -angeboten (Richtlinien gemäß § 11 RfStV) (Fassung vom 30.03.2004):
http://livelx.ard.de/intern/download/ard_richtlinien_20040330.pdf

ARD Leitlinien

Die Programmgestaltung der ARD 2005|2006. Bericht der ARD über die Erfüllung ihres Auftrages, über die Qualität und Quantität ihrer Angebote und Programme sowie über die geplanten Schwerpunkte (§ 11 IV 3 Rundfunkstaatsvertrag) (Fassung vom 04.10.2004):
http://livelx.ard.de/intern/download/ard_leitlinien_20041004.pdf

ZDF Staatsvertrag (Fassung vom 01.04.2004):
<http://www.zdf.de/ZDFde/download/0,1896,2000713,00.pdf>

ZDF Richtlinien

Richtlinien für die Sendungen des "Zweiten Deutschen Fernsehens" vom 11. Juli 1963 in der Fassung vom 19.03.2004:
<http://www.zdf.de/ZDFde/download/0,1896,2000718,00.pdf>

ZDF Leitlinien

Programmperspektiven des ZDF 2004 bis 2006:
<http://www.zdf-jahrbuch.de/2004/dokumentation/selbstverpflichtung.htm>

6.2 BBC

Communications Act 2003:

<http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2003/20030021.htm>

BBC Royal Charter (Fassung von 1996):

<http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/pdf/charter.pdf>

BBC Royal Charter White Paper (Fassung vom 14.03.2006):

DCMS: A public service for all: the BBC in the digital age:
http://www.bbccharterreview.org.uk/have_your_say/white_paper/bbc_whitepaper_march06.pdf

BBC Agreement (Fassung von 1996):

<http://www.bbc.co.uk/info/policies/charter/pdf/agreement.pdf>

BBC Annual Report and Accounts 2004/2005:

http://www.bbcgovernors.co.uk/annreport/report05/BBC_2004_05.pdf

BBC Statements of Programme Policy 2005/2006

Purpose, vision and values (März 2005):
http://www.bbcgovernors.co.uk/docs/sopp/bbc_sopps_2005.pdf

BBC Building public value

Renewing the BBC for a digital world (Juni 2004):
http://www.bbc.co.uk/thefuture/pdfs/bbc_bpv.pdf

BBC Editorial Guidelines:

<http://www.bbc.co.uk/guidelines/editorialguidelines/edguide/>

BBC Building public value through partnerships (Fassung vom November 2004):

http://www.bbc.co.uk/info/policies/pdf/BPV_Partnership.pdf

BBC Governors on Graf Report

The Response by the Board of Governors of the BBC to the Secretary of State's review of [bbc.co.uk](http://www.bbc.co.uk) conducted by Philip Graf (Oktober 2004):
http://www.bbc.co.uk/info/policies/pdf/bbc_graf.pdf

Graf-Report

Report of the Independent Review of BBC Online – Philip Graf (7. Mai 2004):
<http://www.culture.gov.uk/NR/rdonlyres/45F9953F-CE61-4325-BEA6-400DF9722494/0/BBCOnlinereview.pdf>

DCMS White Paper

A public service for all: the BBC in the digital age. (Erläuterungen vom 14.03.2006)
http://www.bbccharterreview.org.uk/have_your_say/white_paper/bbc_whitepaper_march06.pdf

DCMS Entwurf Royal Charter und Agreement

Review of the BBC's Royal Charter. Draft Royal Charter and Framework Agreement (März 2006):
http://www.bbccharterreview.org.uk/have_your_say/white_paper/rchcter_fwagreement_mar06.pdf

6.3 SRG/SSR

RTVG

Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) (Fassung von 1991 mit Stand bis 2004):
<http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/784.40.de.pdf>

RTVV

Radio und Fernsehverordnung (Fassung von 1997 mit Stand bis 2004):
<http://www.admin.ch/ch/d/sr/7/784.401.de.pdf>

E-RTVG

Entwurf Bundesgesetz über Radio und Fernsehen (RTVG) (Fassung von 2002):
<http://www.bakom.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/01031/01064/index.html>

E-RTVG Botschaft

Bundesrat: Botschaft zur Totalrevision des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG) vom 18.12.2002:
<http://www.bakom.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/01031/01064/index.html>

Erläuterungen zur Vernehmlassung

Erläuterungen zum Entwurf für ein neues Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) (Dez. 2000):
<http://www.bakom.ch/dokumentation/gesetzgebung/00512/01031/01064/index.html>

SRG Konzession

Konzession für die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft SRG SSR (von 1992 mit Stand bis 2003):
http://www.srg.ch/fileadmin/pdfs/konzession_srg_de.pdf

SRG Programmcharta

SRG SSR idée suisse: Programmcharta (Fassung vom 24.02.2006):
http://www.srg.ch/fileadmin/pdfs/Programmcharta_d.pdf