

Medienfreiheit als Grundlage der freien Demokratie

–

Ein Plädoyer für mehr Wettbewerb

**Grundsatzschrift der
„Aktion Medienfreiheit“**

AKTION
MEDIENFREIHEIT



AKTION MEDIENFREIHEIT
POSTFACH
3000 BERN 7

WWW.MEDIENFREIHEIT.CH
INFO@MEDIENFREIHEIT.CH

JULI 2008

Inhaltsübersicht

1. DIE ZIELE DER „AKTION MEDIENFREIHEIT“ AUF EINEN BLICK	3
2. DEMOKRATIE UND MEDIENFREIHEIT	4
2.1. Freiheit ist kein Zufallsprodukt	5
2.1.1. Pressezensur versus Freiheitsidee	5
2.1.2. Handel bringt Wandel – das Freiheitsmoment der Moderne	5
2.1.3. Entstehen und Wachsen der Zeitungen	6
2.1.4. Auflösung der Ständeordnung und Ablösung des Herrschaftsdenkens	6
2.1.5. Die Medien als Träger der Freiheitsidee	7
2.1.6. Kommunikationsfreiheit als Grundrecht	8
2.2. Medienfreiheit als unabdingbare Voraussetzung für die Demokratie	8
2.2.1. Freie Willensbildung ist nur möglich mit demokratischem Diskurs	8
2.2.2. Das vermeintliche Bollwerk der Freiheit	9
2.2.3. Gefährliche staatliche Wettbewerbsförderung	10
3. DIE MEDIENLANDSCHAFT IM 21. JAHRHUNDERT	11
3.1. Moderne Technologien eröffnen neue Dimensionen	11
3.2. Die Schweiz als medienpolitische Einöde?	11
3.3. Traditionen im Umbruch: Umwälzungen im Zeitungsmarkt	12
3.3.1. Beliebigkeit als Kompass?	13
3.3.2. Publizistische Vielfalt leidet unter Konzentrationsprozess	13
3.4. Elektronische Medien: Marktbeherrschende Stellung der SRG	14
3.4.1. Schwierige Situation für private Anbieter	15
3.4.2. Der „Service Public“ – Ausdruck des Wohlfahrtsstaates	16
3.4.3. Programmflut der SRG schwächt private Konkurrenten	19
3.5. Gefährliches Anlehnen an staatliche Strukturen	20
4. PROBLEMZONEN UND HANDLUNGSBEDARF	20
4.1. Staatliche Fördermassnahmen – eine Todsünde	21
4.1.1. Verfassungsgrundlage für staatliche Medienförderung?	22
4.1.2. Staatliche Subventionen für Abstimmungskampagnen?	23
4.2. Der „Service public“ – eine Tabuzone..?	23
4.2.1. Das Radio- und Fernsehgesetz – eine Fehlkonzeption	23
4.2.2. Genügt das Fernmeldegesetz?	24
4.2.3. Vom „Service public“ zum „public value“	25
4.3. Restriktive Frequenzvergaben: Nachteil für private Anbieter	26
4.4. Werbeverbote: Unnötige staatliche Bevormundung	27
5. MEINUNGSVIELFALT DANK WETTBEWERB: FORDERUNGSKATALOG	29

1. Die Ziele der „Aktion Medienfreiheit“ auf einen Blick

→ Für die Stärkung der Meinungsvielfalt

Der **freie Austausch von Meinungen** ist **Kernstück jeder Demokratie**. Jeder Bürger soll sich seine Meinung frei bilden und diese auch äussern können. Damit kommt auch der **Medienfreiheit** eine kardinale Bedeutung zu: Fernsehen, Radio, Zeitungen, Internet und andere Medien sind für die Meinungsbildung und -verbreitung zentral.

Grösstmögliche Freiheit und Unabhängigkeit geniessen die einzelnen Medienunternehmen dann, wenn sie **vom Staat unabhängig organisiert und finanziert** sind. Darum kämpft die „Aktion Medienfreiheit“ für **freiheitliche Rahmenbedingungen**: Nur so kann eine möglichst grosse Zahl privater Medienunternehmen existieren. Staatliche Interventionen sind gerade im Medienbereich eine **höchst sensible Angelegenheit**. Die Ansicht, ein freier Wettbewerb und ein vielfältiges Angebot liessen sich nur mit staatlichen Fördermassnahmen erreichen, ist eine Fehleinschätzung mit gravierenden Folgen: **Staatliche Medienförderung führt zu Abhängigkeiten und ist für den freien demokratischen Diskurs brandgefährlich**.

Der **Staat** hat im Medienbereich kaum Aufgaben. Er soll **höchstens eine Grundversorgung** mit Radio und Fernsehen abdecken: Wo Private dies nicht tun können oder würden, muss ein Minimum an Information und Kultur sichergestellt werden. Damit ist namentlich die **Versorgung der Randregionen** angesprochen, wo Private nicht rentabel arbeiten könnten.

Die „Aktion Medienfreiheit“ setzt sich ein für eine Stärkung der Meinungsvielfalt und für unternehmerfreundliche Rahmenbedingungen im Medienbereich. Medienvielfalt stärkt Meinungsvielfalt – ein zentrales Anliegen jeder Demokratie.

→ Ja zu Eigenverantwortung und Innovation

Die Medienunternehmen – allen voran die elektronischen Medien – haben zunehmend mit der **staatlichen Paragraphenflut** zu kämpfen. Statt die Vorteile neuer Technologien nutzen zu können, um günstiger und damit konsumentenfreundlicher arbeiten zu können, sind namentlich Radio- und Fernsehsender immer wieder mit **neuen Verboten und Vorschriften** konfrontiert. Dies verteuert die Arbeit, lähmt Innovation und schmälert damit das Angebot.

Der **technische Fortschritt** hat ein enormes Tempo angenommen. Neue Technologien eröffnen neue Möglichkeiten, von welchen die **Konsumenten profitieren**. Internet, Skype, Instant Messaging Programme, digitales Radio und Fernsehen sind Errungenschaften unserer Zeit. Es ist falsch, all diese Bereiche nun auch noch staatlich bis ins Detail regeln zu wollen. Dies führt zu unnötiger Bürokratie, Einschränkungen und zusätzlichen Kosten. Nur eine möglichst breite Auswahl neuer Produkte führt zu einer natürlichen Konkurrenz. Davon profitieren die Konsumenten regelmässig mit tiefen Preisen. Dies muss das Ziel sein.

Die „Aktion Medienfreiheit“ kämpft gegen unnötige gesetzliche Interventionen – vor allem auch im Bereich der neuen Technologien. Nur Eigenverantwortung und Innovation bringen Fortschritt. Davon profitieren alle Konsumenten.

→ Nein zu staatlicher Bevormundung und Verboten

Werbeverbote sind eine **Unsitte unserer Zeit**: Der Staat nimmt dem Einzelnen immer mehr Entscheide ab und bevormundet ihn. Verwaltungsbeamte erklären den Bürgern, was gut und was schädlich ist für sie. Diese **Bevormundungsmentalität untergräbt die Meinungsfreiheit** immer mehr.

Solche Verbote sind aber auch **massive Eingriffe in die Wirtschaftsfreiheit**. Gerade private Anbieter, welche keine staatlichen Radio- oder Fernsehgebühren erhalten, sind auf Werbeeinnahmen und damit auf Freiheit im Werbebereich angewiesen. Es ist darum nicht einzusehen, warum **immer neue Werbeverbote** geschaffen werden und vor allem die privaten Sender so ständig wichtige Einnahmequellen verlieren.

Die „Aktion Medienfreiheit“ setzt sich ein für eine freiheitliche Gesetzgebung. Die staatliche Bevormundungsmentalität schränkt die Medienkonsumenten in ihrer Auswahl ein und entzieht überdies zahlreichen privaten Medienunternehmen den Boden der Existenz.

2. Demokratie und Medienfreiheit

Die frühere Pressefreiheit und die daraus gewachsene Medienfreiheit (Art. 17 BV) sind ein **Kernstück der Meinungsäusserungsfreiheit** und damit **zentrale Werte im liberalen Verfassungssystem**. Sie sind unabdingbare Voraussetzung für eine freiheitliche und lebendige Demokratie.

Das Recht des Einzelnen auf umfassende **Freiheit zur Meinungsbildung und Meinungsäusserung** ergibt sich schon aus dem eigentlichen Sinn des Katalogs der Freiheitsrechte in der schweizerischen Bundesverfassung als **liberalem Wertesystem**¹. Aufgrund dieser Selbstverständlichkeit war die Meinungsäusserungsfreiheit bis zur Verfassungsrevision vom April 1999 auch nicht explizit in der Bundesverfassung verankert, sondern galt als ungeschriebenes Verfassungsrecht².

Die explizite Garantie der **Presse- bzw. Medienfreiheit** wiederum ist historisch zu erklären: Sie ist eine Reaktion auf die teilweise massive staatliche Presseunterdrückung im 18./19. Jahrhundert oder auch früherer Zeiten. Die Presse- bzw. Medienfreiheit ist, wie alle Freiheitsrechte, als **Abwehrrecht** grundsätzlich **gegen den Staat gerichtet**: Der Staat „muss sich im Bereich der Presse jeglicher Einmischung enthalten“³. Staatliche Instanzen dürfen insbesondere niemanden daran hindern, seine Meinung in den Medien öffentlich zu äussern bzw. zu verbreiten. Die Medienfreiheit ist damit in erster Linie auch ein **Schutz vor staatlicher Zensur** und damit vor staatlicher Einmischung.

Die ursprüngliche Pressefreiheit bezweckte, die „polizeistaatlichen Beschränkungen der Presse zu beseitigen, und insbesondere der Verbreitung neuer politischer Ideen und der freien politischen Aussprache freie Bahn zu schaffen“⁴. Damit gehörte die Pressefreiheit von jeher „zu den Fundamenten jeder Demokratie“ – diese „steht und fällt“ mit der Presse- bzw. Medienfreiheit⁵.

Die heutige Bundesverfassung spricht nicht mehr von der Pressefreiheit, sondern umfassender von der „Medienfreiheit“. In der neueren Lehre ist auch von „Kommunikationsfreiheiten“ die Rede⁶.

Die zentralen Bestimmungen der Schweizerischen Bundesverfassung:

Art. 16 Meinungs- und Informationsfreiheit

¹ Die Meinungs- und Informationsfreiheit ist gewährleistet.

² Jede Person hat das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern und zu verbreiten.

³ Jede Person hat das Recht, Informationen frei zu empfangen, aus allgemein zugänglichen Quellen zu beschaffen und zu verbreiten.

Art. 17 Medienfreiheit

¹ Die Freiheit von Presse, Radio und Fernsehen sowie anderer Formen der öffentlichen fernmeldetechnischen Verbreitung von Darbietungen und Informationen ist gewährleistet.

² Zensur ist verboten.

³ Das Redaktionsgeheimnis ist gewährleistet.

¹ Fritz Fleiner / Zaccaria Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 365.

² Vgl. hierzu BGE 87 I 114, der die Meinungsfreiheit als ungeschriebenes Grundrecht der schweizerischen Bundesverfassung anerkannte.

³ Franz Riklin, Schweizerisches Presserecht, Bern 1996, S. 28.

⁴ Fritz Fleiner / Zaccaria Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 365.

⁵ Vgl. Fritz Fleiner / Zaccaria Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 365.

⁶ Vgl. Denis Barrelet, Les libertés de la communication, in: Daniel Thürer / Jean-François Aubert / Jörg Paul Müller (Hg.), Verfassungsrecht der Schweiz, Zürich 2001, S. 721.

2.1. Freiheit ist kein Zufallsprodukt

Nur wer die Vergangenheit befragt, erhält die richtigen Antworten auf Fragen der Gegenwart. Etwa darauf, wie eine Gesellschaft ihren freiheitlichen Charakter bewahren kann. Denn **Freiheit ist keine Selbstverständlichkeit**: Die Geschichte der Staatsstrukturen zeigt uns eine Folge unterschiedlichster Autokratien. Demokratisch verfasste Staatswesen müssen, historisch gesehen, als Ausnahmeerscheinungen bezeichnet werden.

Der Blick zurück auf die Vergangenheit ermöglicht, die kardinalen Prinzipien unserer freiheitlichen Ordnung aus der Geschichte herzuleiten und in ihrer vollen Bedeutung zu würdigen. Freiheit ist kein Zufallsprodukt, sondern muss vielmehr als **Resultat eines langen gesellschaftlichen und kulturellen Reifeprozesses** verstanden werden: Die Fundamente der liberalen Gesellschaftsordnung wurden in einer langen Zeit der Reibungen und des Kampfes geprägt. Zu diesen Grundlagen gehören auch die Presse- und die Medienfreiheit.

2.1.1. Pressezensur versus Freiheitsidee

Die Geschichte der Presse ist auch die **Geschichte der Pressezensur**. Die Kontroll- und Unterdrückungsversuche setzten schon mit der Erfindung der Buchdruckerpresse durch Gutenberg um 1450 ein. Die Kirche reagierte mit der Einführung der Vorzensur auf die Flugschriften von Humanisten und Reformatoren. Mittels päpstlicher Bulle wurde 1487 festgelegt, dass ohne bischöfliche Erlaubnis keine Schrift mehr gedruckt werden dürfe. 1559 publizierte der Papst mit dem „**Index Librorum Prohibitorum**“ ein Verzeichnis aller verbotenen Bücher. Kaiser Karl V. bedrohte gleichzeitig all jene mit einer Strafe, welche ohne ausdrückliche Genehmigung Schriften veröffentlichten.

In den stürmischen Zeiten der Reformation wurde den Machträgern einmal mehr bewusst: Information, Wissen, öffentliche Diskussion und kritische Fragen können die Macht gefährden und die regierenden Schichten schwächen. Der schottische Philosoph und Denker *David Hume* erkannte früh, dass letztlich alle Regierungen in Meinung gründen: **Öffentliche Meinung bedeutet Macht**.

“Nothing appears more surprizing to those, who consider human affairs with a philosophical eye, than the easiness with which the many are governed by the few; and the implicit submission, with which men resign their own sentiments and passions to those of their rulers. When we enquire by what means this wonder is effected, we shall find, that, as force is always on the side of the governed, the governors have nothing to support them but opinion. It is therefore, on opinion only that government is founded; and this maxim extends to the most despotic and most military governments, as well as to the most free and most popular.”

David Hume (1711-1776): "Of the first principles of government"

Vor dieser Erkenntnis war der **öffentliche Gedankenaustausch** aus Sicht der absolutistischen Herrscher **unerwünscht**; für die herrschenden Kreise hatten bürgerliche Freiheiten eine betont subversive Facette.

2.1.2. Handel bringt Wandel – das Freiheitsmoment der Moderne

Was aber war es, das letztlich die freie Meinungsäußerung und den freien Meinungsaustausch den Sieg über Arkanprinzip und Zensur davontragen liess? Weshalb hiess es 1829 im letzten Eintrag im Protokoll der Zürcher Zensurkommission resigniert und beinahe entschuldigend, man danke dem Zensor für seine „Besorgung der ebenso schwierigen wie unangenehmen Geschäfte“⁷? Welches waren die Schubkräfte, die unsere demokratische, freiheitliche Gesellschaft aus den kooperatistischen und autokratischen ständestaatlichen Strukturen herausbildeten?

⁷ Vgl. Christoph Guggenbühl, Zensur und Pressefreiheit: Kommunikationskontrolle in Zürich an der Wende zum 19. Jahrhundert, Zürich 1996, S. 306.

Die Formen des gesellschaftlichen Zusammenlebens, der politischen Ordnung, des Rechtsverständnisses und des Informations-, Wissens- und Ideenaustausches bedingen sich gegenseitig. „Der Strukturwandel der Öffentlichkeit“, wie ihn *Jürgen Habermas* in seinem gleichnamigen Werk nachgezeichnet hat, ist sowohl Ausdruck wie auch Triebfeder soziopolitischer Entwicklungen.

Vermehrter Handel und **wachsende wirtschaftliche Verflechtung** schufen **neue Beziehungsnetze und Austauschformen**. Diese konkurrierten immer stärker mit der statischen, religiös abgestützten Ordnung der Ständegesellschaft. Wirtschaftliche Tätigkeit wurde zunehmend öffentlichkeitsbezogen: Der Haushalt war nicht mehr Produktionseinheit, sondern Familie und Privatsphäre. Die Wirtschaft dagegen geriet immer mehr ins Blickfeld der Öffentlichkeit. Die Produktion orientierte sich zunehmend am **öffentlichen Warenverkehr**. Ein Markt, der die bislang gekannte überblickbare Ansammlung von Waren auslagen und Verkaufsbuden auf den Plätzen der Stadt sprengte und sich zum virtuellen Markt im heutigen Sinne erweiterte; ein Markt, der die Messe- und Handelsplätze auch im fernen Ausland mitumfasste. Damit wurde der Markt selbst durch weit entfernte Ereignisse beeinflusst. Dies wiederum liess den **Bedarf an frühzeitigen und verlässlichen Informationen** ansteigen.

2.1.3. Entstehen und Wachsen der Zeitungen

Für den überregionalen Warenverkehr wurde die **aktuelle Information** zu einem immer bedeutenderen Gut: Der wachsende Handel und wirtschaftliche Austausch führte zu einem **intensiven Nachrichtenverkehr**, der sich allmählich zu einem **Pressewesen** verdichtete. Gedruckte und periodisch erscheinende Blätter wurden diesem Bedürfnis gerecht und entwickelten sich zu einem Medium, das für Funktion und Zusammenhalt der entstehenden bürgerlichen Gesellschaft unabdingbar wurde: Die Presse entstand.

Auch wenn das Zensurregime die Entwicklung der Presse zu einem – informellen aber einflussreichen – politischen Organ zunächst unterbinden wollte und ihr strikte die **Aufgabe eines Informationslieferanten** zuwies, so genügten doch die Informationen allein, um ein **kritisches Raisonement** zu entfachen. Die privatisierte Wirtschaft, für die Öffentlichkeit relevant, und die öffentlichen Verwaltungsakte, für die unternehmerisch tätigen Bürger von Bedeutung, liessen diesen öffentlichen Bereich zwischen Staat und Privatsphäre zu einer Zone kritischen Diskutierens werden.

Staatliche Hoheitsakte griffen oftmals ins Private ein, standen der Entwicklung im Wege und provozierten öffentliche und kritische Diskussionen unter den Gesetzesadressaten. Diese Entstehungsgeschichte der Öffentlichkeit dokumentiert ihren kritischen Charakter; sie ist in der bürgerlichen Gesellschaft die soziale Sphäre, in welcher das gemeinsame Erörtern der Regierungs- und Verwaltungstätigkeit stattfindet.

Vorgaben, Erlasse und Verwaltungsmassnahmen wurden **kommentiert und kritisiert**. So entstand ein **Gegenpol zur Obrigkeit**, ein Korrektiv zur Staatsmacht. *Ludwig Snell*, ein aus politischen Gründen in den 1820ern-Jahren in die Schweiz immigrierter Intellektueller aus Nassau, dessen umfangreiche publizistische Tätigkeit für den Freiheitsdiskurs in der Deutschschweiz von grosser Bedeutung ist, nannte diese Wächterfunktion der Medien „die prohibitive Wirksamkeit der Presse“, weil sie **gesellschaftliche Übelstände aufdecke** und einer Lösung zuführe⁸.

2.1.4. Auflösung der Ständeordnung und Ablösung des Herrschaftsdenkens

Bald schon entwickelte sich aus diesen philosophischen Überlegungen eine bundesgerichtliche Rechtspraxis: 1911 hielt das Bundesgericht ausdrücklich fest, die Presse habe den **Auftrag**, auf die praktische Lösung eines die Öffentlichkeit beschäftigenden Problems hinzuwirken und allfällige **Missbräuche im Gemeinwesen aufzudecken**⁹. Tatsächlich ist diese zentrale Funktion der Medienfreiheit letztlich die Grundlage von Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und Freiheit.

⁸ Vgl. Snell Ludwig, Über die prohibitive Wirksamkeit der Presse, anonym abgedruckt in: Schweizerische Monats-Chronik, Nr. 9, Herbstmonath 1830, S. 223 ff. und Nr. 10, Weinmonath 1830, S. 241 ff.

⁹ Vgl. BGE 37 I 377 (s. auch weiter unten).

Das neue Verständnis für und von Meinungsvielfalt und öffentlicher Auseinandersetzung war sowohl Teil wie auch Ursache der bürgerlich-freiheitlichen Gesellschaft. Die allmähliche Ablösung der kooperatistischen, von Zünften regulierten Ständeökonomie durch eine marktmässig verfasste Wirtschaftsordnung in der Neuzeit veränderte die bestehenden Hierarchien und Herrschaftsstrukturen. Neue Abhängigkeiten und Autoritäten entstanden; es blühte eine **neue Gesellschaftsform** auf.

Der modernen Gesellschaft war ein **dynamisches Marktdenken** eigen: Wettbewerb bestimmte die immer liberalere Wirtschaft. Die Erkenntnis: **Nur ein freier Konkurrenzkampf führt zum Erfolg des besten Produkts**. Dasselbe gilt auch für den Wettbewerb der Meinungen: **Nur im freien, öffentlichen Diskurs kann sich die klügste Ansicht gegen ihre Konkurrenzideen durchsetzen. Falsche Harmonie indessen führt zu Stagnation**.

Typisch für seine Epoche leitete der berühmte Schweizer Jurist *Johann Caspar Bluntschli* 1830 seine Denkschrift „Über die Verfassung des Standes Zürich“ mit den Worten ein, „einen freundlichen Streit zu beginnen, eine öffentliche Erörterung einzuleiten, welche für unsern Staat nur erspriessliche Folgen haben können“, denn, so Bluntschli: **„Vielseitige Besprechung hellt die Wahrheit auf“**.

Nur konsequent, dass ein liberaler Philosoph wie *John Stuart Mill* die Mechanismen der liberalisierten Wirtschaft auf gesellschaftliche Probleme und deren Lösungsfindung übertrug. In seinem legendären Werk „On liberty“ zeichnete er das treffende und eingängige Bild eines **Marktplatzes der Ideen**, analog dem neuen, ungebundenen, privatautonom organisierten Markt der Dienstleistungen, Waren und Produkte. So wies Mill nach, dass die **Freiheit der Meinungsäusserung für den Fortschritt ebenso essentiell ist wie ein freier Markt**.

2.1.5. Die Medien als Träger der Freiheitsidee

Solche Gedanken revolutionierten die gesellschaftliche Organisation und das menschliche Zusammenleben, indem sie Herrschaft neu deuteten und definierten. Bislang als Befehlsgewalt von Menschen über Menschen gelebt und gelitten, setzte Herrschaft kraft freien Meinungs-austausches fortan lediglich die weiten Leitplanken mittels gemeinsam ermittelter Vernunft: Weil das öffentliche Raisonement der Bürger gewaltlos und vernünftig das Richtige und Rechte ermittelte, war eine auf diesen freien Diskurs sich stützende Gesetzgebung nicht mehr Herrschaft im ursprünglichen Sinne. **Gesetzgebung war nicht mehr Ausfluss der Macht, sondern rationale Übereinkunft**.

Rational deshalb, weil sich die mündigen, vernünftigen Bürger – so erklärte *Kant* die Aufklärung – begonnen hatten, sich aus der selbstverschuldeten Unmündigkeit zu befreien und sich des Verstandes ohne Leitung eines anderen zu bedienen. So intendierte die Herrschaft des Gesetzes die Auflösung von Herrschaft überhaupt. Die bürgerliche Idee vom Gesetzesstaat, nämlich die Bindung aller Staatstätigkeit in einem und an ein System von Normen, welche durch die öffentliche Meinung und durch einen demokratischen Entscheid legitimiert sind, zielte auf die Beseitigung des Staates als obrigkeitliches Herrschaftsinstrument.

Mithin sind die öffentliche Meinung und ihre Träger – die Medien – die Fundamentalstruktur einer freiheitlichen Bürgergesellschaft. Brechen sie ein, kehren Unrecht und Tyrannei zurück. Die liberalen Rechts- und Staatsdenker strebten danach, diese freiheitsbegründenden Strukturen zu sichern.

Im Vordergrund stand der **leistungsfähigste Träger des öffentlichen Ideenaustausches**, die **Presse**. Konsequenterweise drängte die sich aus dem ständestaatlichen Korsett befreiende bürgerliche Gesellschaft auf deren **ungebundene Entfaltungsmöglichkeit**; strebte danach, die Verbindungen zu schützen, durch welche die betroffenen Bürger auch auf Distanz Kontakt halten können und um die sich letztlich die bürgerlich-freiheitliche Gesellschaft kristallisierte.

2.1.6. Kommunikationsfreiheit als Grundrecht

Die **Virginia Bill of Rights** von 1776 postulierte Artikel 12 die Kommunikationsfreiheit, ebenso wie die **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen** von 1789 (Art. 11). Schweizweit fanden die bislang in der philosophischen Literatur und gebildeten Zirkeln gehandelten Ideen einer vom Staate emanzipierten Zivilgesellschaft nach 1798 erstmals auch institutionellen und rechtlichen Niederschlag: Als mit der französischen Revolution und der napoleonischen Neuordnung Europas die Freiheitspostulate des Liberalismus politikrelevant wurden, erhielten sie in den nach französischer Vorgabe erstellten Verfassungen verschiedener europäischer Länder konstitutionellen Schutz.

So garantierte die **Verfassung der Helvetischen Republik** von 1798 in Artikel 7 die **Freiheit der Presse**. Freilich währte diese nicht lange, denn bald schon wurde sie unter dem Druck der Krisen- und Kriegsereignisse bis zur Unkenntlichkeit relativiert. Mit der Gründung des Bundesstaates wurde die **Pressefreiheit** auf höchster rechtlicher Ebene festgeschrieben: Die **Bundesverfassung von 1848** statuierte sie in Artikel 45, jene von 1874 verankerte sie in Artikel 55¹⁰. Dieser Artikel behielt Gültigkeit bis zur Totalrevision der Bundesverfassung von 1999.

Auch in den schwierigsten Zeiten totalitärer Anmassung und Druckversuche geriet in der Schweiz die **Hauptstütze des demokratischen Freiheitskonzeptes** nicht ins Wanken. Die wenigen, während des zweiten Weltkrieges aus militärischen Gründen notwendigen Restriktionen wurden 1945 umgehend wieder aufgehoben. Und auch während dieser Tage der äussersten nationalen Anstrengung und Anspannung war, um ein illustrierendes Beispiel zu nennen, die bissige Satire des Cabarets Cornichon selbstverständliche Facette eines weiten und breiten Meinungsspektrums. Denn stets war unbestritten, was der Schweizer Staatsrechtler *Zaccharia Giacometti* 1949 – die dunklen Vorjahre hatten es soeben wieder bestätigt – in seinem grundlegenden Werk „Schweizerisches Bundesstaatsrecht“ in konziser Kürze formuliert: „Die Pressefreiheit gehört (...) zu den Fundamenten jeder Demokratie; diese steht und fällt mit der Pressefreiheit“¹¹.

2.2. Medienfreiheit als unabdingbare Voraussetzung für die Demokratie

2.2.1. Freie Willensbildung ist nur möglich mit demokratischem Diskurs

Die Presse- bzw. Medienfreiheit erlaubt dem Einzelnen, seine Ansichten und Stellungnahmen durch die modernen Mittel der Kommunikation einer breiten Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Erst diese Möglichkeit zur **Verbreitung der eigenen Meinung** erlaubt einen **demokratischen Diskurs** und das Einbringen verschiedener Standpunkte in die öffentliche Diskussion.

Wenn Art. 34 der Bundesverfassung mit der **Garantie der politischen Rechte** namentlich die „**freie Willensbildung**“ schützt, so setzt dies die Gewährleistung der Medienfreiheit voraus. Die direkte Demokratie wäre undenkbar ohne Medienfreiheit. Die Medienfreiheit ist darum nicht nur ein Individualrecht, sondern wird auch als **institutionelles Grundrecht** bezeichnet: „Der Schutz des Individuums ist nicht Selbstzweck, sondern hat eine gesellschaftspolitische Bedeutung“¹².

Die Medienfreiheit schafft die **Rahmenbedingungen zur Ausübung der politischen Rechte** und damit für eine funktionierende Demokratie. Nicht zuletzt darum – um den Bürgern die Wahrnehmung der politischen Rechte zu verunmöglichen oder zu erschweren – wird die Pressefreiheit gerade in totalitären Staaten regelmässig geknebelt¹³.

¹⁰ Eine Erweiterung erfuhr der Artikel zur Pressefreiheit durch die Hinzufügung des Art. 55bis BV im Jahre 1984. Mit diesem Artikel erhielt der Bund die Kompetenz zum Erlass des Bundesgesetzes über Radio und Fernsehen (RTVG), welches 1992 in Kraft getreten ist.

¹¹ Fritz Fleiner / Zaccaria Giacometti, Schweizerisches Bundesstaatsrecht, Zürich 1949, S. 365.

¹² Franz Riklin, Schweizerisches Presserecht, Bern 1996, S. 32.

¹³ Vgl. Franz Riklin, Schweizerisches Presserecht, Bern 1996, S. 29.

Diese Mechanik sowie die umfassenden Aufgaben und die **grosse staatspolitische Verantwortung der Presse** beschrieb das **schweizerische Bundesgericht** in einem frühen Urteil ausführlich: Es sei insbesondere Aufgabe der Presse, „dem Leser bestimmte, die Allgemeinheit interessierende Tatsachen zur Kenntnis zu bringen, ihn über politische, ökonomische, wissenschaftliche, literarische und künstlerische Ereignisse aller Art zu orientieren, über Fragen von allgemeinem Interesse einen öffentlichen Meinungsaustausch zu provozieren, in irgend einer Richtung auf die praktische Lösung eines die Öffentlichkeit beschäftigenden Problems hinzuwirken, über die Staatsverwaltung und insbesondere über die Verwendung der öffentlichen Gelder Aufschluss zu verlangen, allfällige Missbräuche im Gemeinwesen aufzudecken, usw.“¹⁴.

2.2.2. Das vermeintliche Bollwerk der Freiheit

Auf den ersten Blick scheint die Pressefreiheit in der Schweiz juristisch gut gesichert, ihre Bedrohung durch Zensur gegenwärtig – scheinbar – gebannt. So gewährleistet Artikel 16 der Bundesverfassung die **Meinungs- und Informationsfreiheit** und garantiert jeder Person das Recht, ihre Meinung frei zu bilden und sie ungehindert zu äussern sowie Informationen zu empfangen, zu beschaffen und zu verbreiten. Artikel 17 der Bundesverfassung garantiert die **Medienfreiheit**, verbietet die Zensur und schützt das Redaktionsgeheimnis. Der Schutzkatalog repetiert sich in ausserstaatlichen Regelwerken, so in der Meinungsäusserungsfreiheit gemäss Artikel 10 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) und Artikel 19 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (UNO-Pakt II).

Sodann gibt **Artikel 93 der Bundesverfassung** dem Bund die **Kompetenz für das Radio- und Fernsehgesetz** und legt gleichzeitig die Grundzüge des Programmauftrags und die Autonomie der zahlreichen staatlichen Fernseh- und Radiosender fest, verpflichtet dieselben zu sachgerechter Darstellung und verlangt, die Vielfalt der Ansichten angemessen zum Ausdruck zu bringen. Was vordergründig als Statuierung freien Wettbewerbs aussieht, ist allerdings vielmehr die **verfassungsrechtliche Verordnung staatlicher Aktivitäten** im Bereich von Radio und Fernsehen.

Dem bloss formaljuristischen Blick entgeht, dass **verschiedene starke Kräfte die Freiheit unterminieren**. Der fehlende Wettbewerb führt immer wieder zur faktischen Beschränkung der Medienfreiheit. Die juristische Situation präsentiert sich janusköpfig, ist der verfassungsrechtliche Schutz der Meinungs- und Informationsfreiheit in Wahrheit doch konterkariert durch die Rassismusstrafnorm (Art. 261bis StGB), welche die Idee der Meinungsäusserungs- und Medienfreiheit in folgenschwerer Weise relativiert. Die Gesetzesbestimmung stellt bestimmte Meinungsäusserungen unter Strafe und wirkt sich über die medienstrafrechtliche Kaskadenhaftung von Artikel 28 StGB und Artikel 322bis StGB direkt auch auf die Pressefreiheit aus. Diese Bestimmung ist ein Beispiel für die immer öfter erhobene Forderung nach **politischer Korrektheit** – ein Ausdruck des Wohlstands und des Zeitgeists zugleich.

Volle Wirkung entfaltet die Rassismus-Strafnorm sodann durch ihren **Einschüchterungseffekt**, der zur **Selbstzensur** verleitet. Welches Medium oder welcher Journalist, welcher Redaktor oder welcher Medienunternehmer möchte schon am strafrichterlichen Pranger¹⁵ stehen? Potenziert wird die gesetzliche Strafdrohung durch die **Gebote der politischen Korrektheit**: Antirassismuskriterien und veröffentlichte Meinung verschränken sich zu einem starren Rahmen, der ein kritisches Ausbrechen, ein ausscherendes Querdenken verhindert. So trifft man denn in wichtigen aktuellen Fragen auf gleichgeschaltete Medien und eine verödende Meinungslandschaft. **Der Unterschied zum urliberalen Ideal des freien Ideenmarktes ist beunruhigend gross geworden.**

¹⁴ BGE 37 I 388.

¹⁵ Beispiele sind etwa die Publikationen der „Weltwoche“, welche etwa eine kontradiktorische Darstellung des türkischen Genozids an den Armeniern wagte (vgl. die Ausgaben 42, 43 und 44/2006 der Weltwoche) oder auch eine kritische Würdigung der enormen Subventionsgelder für den Kanton Graubünden und die Förderung der rätoromanischen Sprache publizierte (vgl. Weltwoche 37/06), welche zu einer Strafklage gegen den verantwortlichen Redaktor geführt hat.

2.2.3. Gefährliche staatliche Wettbewerbsförderung

Eine zweite Erosionsstelle im Freiheitsfundament ist in der Medienpolitik auszumachen. Vordergründig das Gegenteil obgenannter Quasizensur, ist die staatliche Einflussnahme auf die Öffentlichkeitsträger durch **Subventionen** und **Konzessionserteilung** einfach die Bonus-Seite eines neo-obrigkeitlichen Kontrollsystems. Das staatlich begünstigte, faktische Meinungskartell der etablierten Medien revanchiert sich dienstbeflissen mit unkritischer und regierungstreuer Berichterstattung. Leitidee aber der bürgerlich-demokratischen Gesellschaft war der **freie und vernünftige Diskurs** der freien und vernünftigen Bürger. Und dieser bedingt einen ungebundenen Informationsfluss als Grundbedingung der unabhängigen Meinungsbildung eines jeden Einzelnen. **Nur wer die Fakten kennt, kann sich ein Urteil bilden.** Wer also die Informationskanäle kontrolliert und entsprechend auch den Informationsfluss steuern und den Nachrichteninhalte färben kann, verfügt über ein gefährliches Manipulationspotential. **Die Idee, dass sich Medienvielfalt nur über stützende staatliche Massnahmen erreichen lasse, ist eine gefährliche Fehlbeurteilung**¹⁶.

So klar die verfassungsrechtliche Ordnung ist, so verschwommen präsentiert sich damit die Medienlandschaft. Die derzeitige Situation in Bund und Kantonen ist gewiss **kein Ruhmesblatt** für den Standort Schweiz. Es stimmt nachdenklich, dass der schon heute kaum bestehende Wettbewerb von Regierung und Parlament mit jedem Tag noch stärker eingeschränkt wird – etwa durch Werbeverbote oder neue gesetzgeberische Aktivitäten.

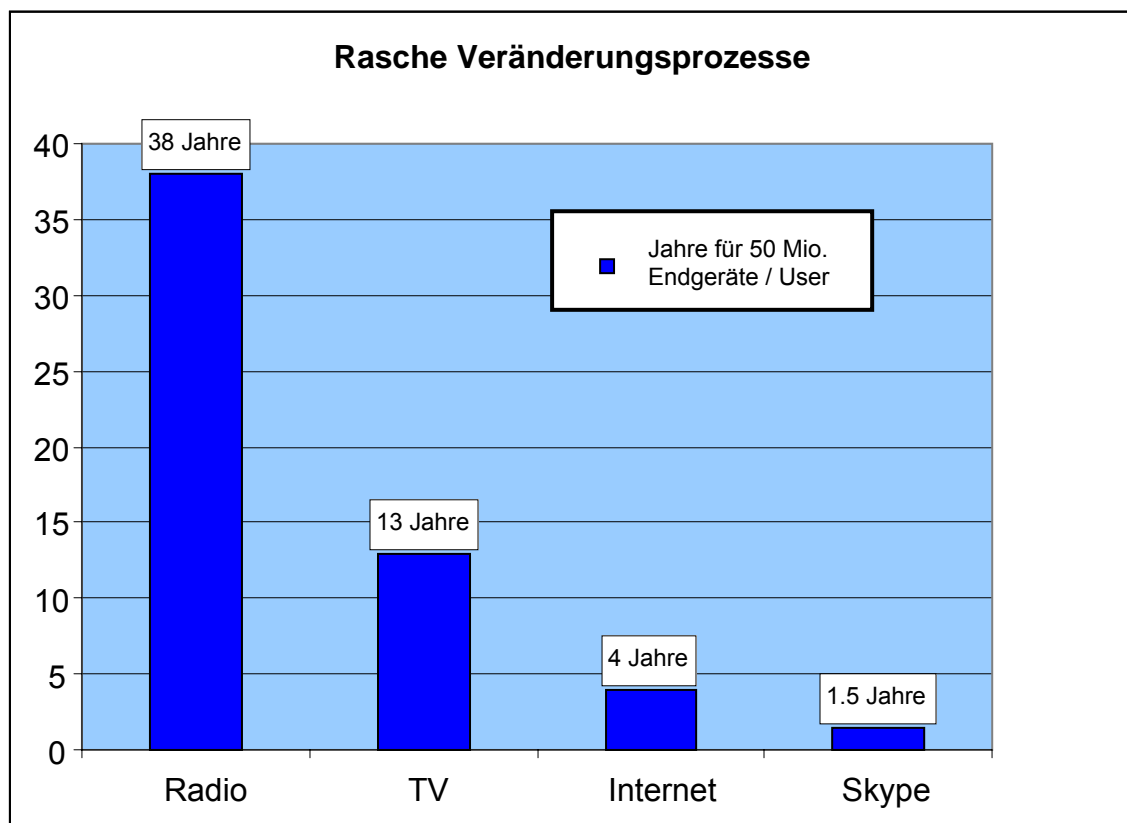
Zu diesen Umständen gesellt sich eine weitere Unsitte der Zeit: das Engagement von Behörden und Verwaltung vor Volksabstimmungen. Alles in allem eine Situation, die der Idee einer **staatlichen Propagandazentrale** bald näher steht als dem Konzept eines freiheitlich-demokratischen Staates.

¹⁶ Vgl. hierzu Franz Zeller, Öffentliches Medienrecht, S. 148 ff.

3. Die Medienlandschaft im 21. Jahrhundert

3.1. Moderne Technologien eröffnen neue Dimensionen

Der **technische Fortschritt beschleunigt sich zusehends**. Nachdem die erste kommerzielle Radiostation 1920 in Pittsburgh (USA) ihren regelmässigen Betrieb aufnahm, dauerte es rund 38 Jahre, bis der Hörfunk eine Reichweite von 50 Mio. erreicht hatte. Beim Fernsehen dauerte es nach ersten Sendungen in den 1930er-Jahren noch 13 Jahre, bis die Schwelle von 50 Mio. Zusehern überschritten war. Neue Technologien verbreiten sich in immer rascherer Geschwindigkeit: Beim Internet dauerte es noch 4 Jahre, beim Skype gar nur noch 1,5 Jahre bis zur Erreichung der Zahl von 50 Mio. Benutzern.



Dass der **Gesetzgeber** dieser **rasanten Entwicklung oft nachhinkt**, liegt auf der Hand. Schlimmer aber ist es, wenn durch eine restriktive der Fortschritt gebremst wird.

Die heutige Situation, in welcher man einerseits via Computer telefonieren, aber andererseits auch via Mobiltelefon TV-Programme empfangen kann, zeigt anschaulich, dass die restriktiven schweizerischen Gesetze den Anforderungen des Marktes nicht mehr zu genügen vermögen und eine völlig veraltete technologische Situation abbilden.

3.2. Die Schweiz als medienpolitische Einöde?

Kaum ein anderes Staatssystem garantiert seinen Bürgern solch **umfangreiche Freiheitsrechte** und **politische Mitbestimmungsmöglichkeiten** wie die direkte Demokratie der Schweiz. So kann ein Schweizer während eines Jahres an so vielen Abstimmungen teilnehmen wie ein Engländer während seines ganzen Lebens. Kaum ein anderes Land garantiert den Bürgern solch substantielle politische Kompetenzen wie die Schweiz, wo die Stimmbürger über sämtliche Verfassungs- und Gesetzesänderungen befinden können. Und in kaum einem anderen Land findet der Bürger eine derartige Vielfalt von Parteien und Verbänden vor, welche politische Interessen vertreten.

Es wäre nur folgerichtig, dass sich diese **überaus lebendige Demokratie** auch in einer **Vielfalt im Mediensystem** äussern würde. Wer die schweizerische Medienlandschaft betrachtet, findet jedoch ein karges Feld vor sich: Bei den elektronischen Medien bestimmen die **staatlich privilegierten Sender der SRG** das tägliche Geschehen, während die **privatwirtschaftlich organisierten Konkurrenzsender** – in der Sprache des Gesetzgebers die „kommerziellen Anbieter“ – mit **schwierigsten Rahmenbedingungen** zu kämpfen haben. Die Printmedien wiederum werden von einzelnen marktbeherrschenden Unternehmenskonglomeraten dominiert.

Der oftmals **fehlende Wettbewerb** hat verschiedene Ursachen:

- Der **Schweizer Markt** ist mit 7 Mio. Einwohnern **sehr klein**. Dieser Markt ist zusätzlich aufgeteilt in einen italienischsprechenden, einen französischsprechenden, einen rätoromanischsprechenden und einen deutschsprechenden Bereich. Diese **Kleinräumigkeit** erschwert eine rentable wirtschaftliche Tätigkeit für Medienunternehmer.
- Die schweizerische Medienlandschaft ist – namentlich im Bereich der elektronischen Medien – massiv **überreguliert**. Das Radio- und Fernsehgesetz (RTVG) lässt namentlich privaten Veranstalter kaum Spielraum offen, im Wettbewerb zu bestehen.
- Die gesetzliche Verankerung des „**Service public**“ und die daraus hervorgehende **monopolartige Stellung der SRG** schliessen eine ernsthafte Konkurrenz auf nationaler Ebene schon fast a priori aus.

Aus Sicht des Konsumenten potenziert sich die Tragik der Situation im fast allgegenwärtigen Pawlowschen Effekt: Der **Abschreibejournalismus hat Hochkonjunktur**. Es fehlt also nicht nur am Wettbewerb unter den einzelnen Anbietern, sondern auch am ideellen Wettbewerb – am Wettstreit unterschiedlicher Ansichten.

3.3. Traditionen im Umbruch: Umwälzungen im Zeitungsmarkt

Die Zeitungslandschaft der Schweiz hat sich in den vergangenen 20 Jahren stark verändert. Auf der einen Seite ist ein **zunehmender Konzentrationsprozess** zu beobachten: Unabhängige regionale Zeitungen werden immer seltener. Sodann beleben verschiedene **Gratiszeitungen** die Konkurrenz: Mittlerweile ist die kostenlose Pendler-Zeitung „**20 Minuten**“ mit über 1 Mio. Lesern die **grösste Tageszeitung** der Schweiz. Damit hat sie die Boulevard-Zeitung „Blick“ (rund 672'000 Leser) und die Tageszeitung „Tages-Anzeiger“ (rund 516'000 Leser) abgelöst. Zahlreiche weitere Gratiszeitungen („News“, „punkt.ch“, „Le Matin bleu“ etc.) bringen Farbe in den Blätterwald.

Die 10 grössten Tageszeitungen 2007			
Titel	Verlag	Auflage	Leser
20 Minuten (d)	Tamedia AG (20 Minuten AG)	435'460	1'244'00
Blick	Ringier AG	240'066	672'000
Tages-Anzeiger	Tamedia AG	216'411	516'000
Berner Zeitung	Tamedia AG (Berner Zeitung AG)	213'544	407'000
20 Minutes (f)	Tamedia AG (20 Minuten AG)	210'108	390'000
Mittelland Zeitung	AZ Medien AG (Aargauer Zeitung AG)	207'531	427'000
Le Matin bleu	Edipresse Publications SA	183'011	469'000
Neue Zürcher Zeitung	Neue Zürcher Zeitung AG	143'875	297'000
Neue Luzerner Zeitung	Neue Zürcher Zeitung AG (Neue Luz. Zeitung AG)	130'213	284'000
Die Südostschweiz	Südostschweiz Presse AG	126'613	233'000

Quellen: WEMF Auflagen-Bulletin 2007 (Basis: Auflagendurchschnitt 1.7.2006-30.6.2007), Mach Basic 2008-1 (www.wemf.ch)

Die Konkurrenz der Gratiszeitungen beschränkt sich allerdings weitgehend auf einen **Verteilkampf** bzw. den Kampf um Marktanteile: Es findet ein **Verdrängungswettbewerb** statt. Ideell und damit inhaltlich unterscheiden sich die neuen Publikationen kaum von bestehenden Produkten.

3.3.1. Beliebigkeit als Kompass?

Die schweizerische Presse ist **privatwirtschaftlich organisiert**; ihr Tätigkeitsfeld ist - abgesehen von gewissen Vorbehalten des allgemeinen Rechts – **weitgehend frei**. Trotzdem vermisst man im Pressebereich immer öfter den Wettstreit der Meinungen.

Bis zur Mitte des 20. Jahrhunderts war die schweizerische Presse von **Unternehmerpersönlichkeiten** geprägt: Verleger lokaler, regionaler oder überregionaler Zeitungen standen mit ihren Redaktionen offen für **politische Ideen** ein. So verfochten etwa die „Neue Zürcher Zeitung“, die „Zürichsee-Zeitung“ oder der Berner „Bund“ dezidiert liberale Anliegen, während etwa die Redaktionen der Freiburger „Liberté“ oder des Luzerner „Vaterlands“ für katholisch-konservative Vorstellungen eintraten. Andere Zeitungen wiederum vertraten die Politik der Sozialdemokraten oder fühlten sich dem Bauernstand verpflichtet. Nicht selten übten die führenden Köpfe auch ein politisches Amt aus und waren Mitglied im kantonalen oder eidgenössischen Parlament. Heute vermisst man ebendiese Persönlichkeiten. Profilierte Unternehmer wie *Roger Köppel*, Chefredaktor der „Weltwoche“, oder *Roger Schawinski*, einstiger Begründer von „Radio 24“ und „Tele Züri“, sind **seltene Ausnahmen**.

Immer öfter beobachtet man, wie **eine Zeitung der anderen abschreibt**. Die meisten Journalisten bezeichnen sich heute denn auch als „liberal“. Was dies genau heisst, bleibt allerdings im Dunkeln. Bisweilen ist man nicht einmal sicher, ob sich die betreffenden Medienschaffenden selber über die Bedeutung dieses Begriffs im Klaren sind¹⁷.

Das **fehlende Verständnis – oder das fehlende Interesse..? – für die politische Mechanik** und der zunehmende „Mainstream“-Journalismus entpuppen sich als **folgeschwere Schwächung** und **Substanzverlust** der einzelnen Medienunternehmen: Der Inhalt wird immer **oberflächlicher** und die redaktionellen Kommentare **zunehmend belanglos und irrelevant**.

„Bereits die blosser Mitgliedschaft in einer Partei tangiert die journalistische Unabhängigkeit und kann zu Interessenkonflikten führen“, urteilte der Schweizer Presserat vor einigen Jahren¹⁸. Mit dieser Feststellung irrt der Presserat ganz gewaltig: Nicht die politische Ortbarkeit der Medienschaffenden führt zu Problemen, sondern die zunehmende Bequemlichkeit, **politische Beliebigkeit** und die immer öfter zu beobachtende Vermischung von Berichterstattung und Kommentar. Kurz: **Nicht politische Sympathien der Journalisten sind das Problem, sondern die fehlende Deklaration derselben**.

„Die Kommentatoren, die, weil sie keine ordnungspolitische Messlatte haben, bei jedem neuen Phänomen einen Morgen lang herumtelefonieren müssen, bis sie wissen, was sie meinen (...), sie sind eigentlich nur Rezeptoren. Natürlich merkt man auch bei ihnen bald einmal, was „objektiven“ Geistes Kind sie sind, meist das einer zeitgeistig staatsinterventionistischen Beliebigkeit. Diese tendiert in der Regel nach links.“

Max Frenkel
(Weltwoche Nr. 24/08)

3.3.2. Publizistische Vielfalt leidet unter Konzentrationsprozess

Trotz recht freier Rahmenbedingungen herrscht im Printbereich **zunehmend weniger Wettbewerb**. Einzig im **Grossraum Zürich** herrscht **ein gewisser Wettbewerb**, und die Konsumenten finden eine gewisse publizistische Vielfalt und mehrere miteinander nicht verflochtene Medienunternehmen vor.

¹⁷ Die einst wirtschaftlich wie politisch fast unangefochtene „Neue Zürcher Zeitung“ erhielt von der liberalen, einen äusserst pointierten und kritischen Journalismus pflegenden „Weltwoche“ starke Konkurrenz. Wie sich die NZZ zunehmend dem journalistischen Einheitsbrei angleicht und mittlerweile selbst vom Tages-Anzeiger rechts überholt wird, zeigt die Kommentierung der Ernennung von Ulrich Gygi, Konzernchef der Post und SP-Mitglied, zum neuen Verwaltungsratspräsidenten der SBB: Während die NZZ von einem „richtungsweisenden“ Entscheid spricht, bei welchem der Bundesrat „die Eigentümerrolle des Bundes in einem positiven Sinne wahrgenommen“ habe (NZZ vom 25.6.2008), erwähnt der Tages-Anzeiger den „schalen Beigeschmack“ der „Wahl unter SP-Freunden“ (Tages-Anzeiger vom 25.6.2008).

¹⁸ Schweizer Presserat, Stellungnahme Nr. 6/1999 vom 10. März 1999.

In den **Regionen** jedoch findet ein reger **Kampf unter marktbeherrschenden Unternehmen** statt. Die Rahmenbedingungen sind hart: Es geht um sinkende Auflagenzahlen, um das Aufhalten eines Erosionsprozesses – um einen eigentlichen Abstiegskampf. Diese Faktoren führen zu einem hohen Grad an Medienkonzentration und schwindendem publizistischen Wettbewerb. Den Unternehmenskonglomeraten, welche die regionalen Märkte bestimmen, ist eigen, dass sie regelmässig nicht nur mehrere Zeitungstitel vertreiben, sondern oft auch an mehreren lokalen Radio- und Fernsehsendern substantielle Beteiligungen halten.

Regional marktbeherrschende Unternehmensgruppen sind etwa die AZ Medien (Aargau/Mittelland), die Südostschweiz, die Basler Zeitung, die Edipresse Groupe (Westschweiz), die Tamedia AG in Bern sowie die NZZ Gruppe in Luzern und St. Gallen. Weitere einflussreiche, **überregionale Unternehmenskonglomerate** sind beispielsweise die Ringier AG sowie die NZZ Gruppe und die Tamedia AG. Alle haben ihren Sitz im Kanton Zürich, aber namhafte Beteiligungen (teilweise Mehrheitsbeteiligungen) an Medienunternehmen in anderen Kantonen.

Es ist nur teilweise eine Folge des freien Marktes und kommerzieller Ausrichtung der jeweiligen Unternehmensstrategien, dass diese Medienkonzerne ständig wachsen. Die zunehmende Konzentration wird verstärkt durch **übermässige gesetzliche Einschränkungen**, v.a. im Bereich der elektronischen Medien: Der gesetzliche Rahmen – d.h. Gebietszuweisungen, Konzessionsabläufe etc. – erlaubt höchstens in grösseren Einzugsgebieten eine rentable Tätigkeit der kleinen Lokal- und Regionalfernsehen, warum diese oftmals auf eine **Quersubventionierung** durch entsprechende Medienkonzerne angewiesen sind.

Sodann kommt der **Verdrängungswettbewerb im Bereich der elektronischen Medien** hinzu: Die behördlichen Vorgaben und Abläufe bezüglich Konzessionsvergaben führen in einen **eigentlichen Teufelskreis**. Die Ansicht etwa, dass nur ein Fernsehsender pro Region überlebensfähig sei, führt dazu, dass nur je ein Sender vom Gebührensplitting profitiert. Gehört man auf Seiten der Medienunternehmen als Inhaber eines privaten Radios oder eines regionalen Fernsehsenders zu den Gebührenempfängern, ergibt dies eine äusserst angenehme Situation. Dies als **Gewinnmaximierung mittels Zwangsgebühren** (Mitnahmeeffekt) zu bezeichnen, ist nicht ganz falsch.

3.4. Elektronische Medien: Marktbeherrschende Stellung der SRG

Die elektronische Medienlandschaft ist geprägt von der **monopolartigen Stellung der SRG**. Offiziell ist die SRG zwar ein privatrechtliches Unternehmen (ein Verein). Da sie aber mit einer **Spezialkonzession des Bundesrates**¹⁹ arbeitet, hat die SRG den Charakter einer öffentlich-rechtlichen Anstalt und ist quasi ein **parastaatlicher Betrieb**. Offiziell bezeichnet sich die SRG als „gemischtfinanziertes Non-Profit-Unternehmen“.

Die parastaatlichen SRG-Sender haben das Vorrecht, dass sie sich aus den **obligatorischen Empfangsgebühren** alimentieren können²⁰. Aus diesen Geldern, die von der Billag AG, einer 100-prozentigen Swisscom-Tochtergesellschaft²¹, eingezogen werden, finanziert sich die SRG denn auch zu rund zwei Dritteln. Damit ist das Unternehmen **den Launen des freien Markts kaum ausgesetzt** - dies im Gegensatz zu den privaten Sendern.

¹⁹ Art. 25 Abs. 1 RTVG: „Der Bundesrat erteilt der SRG eine Konzession.“

²⁰ Art. 34 RTVG: „Die SRG finanziert sich zur Hauptsache durch Empfangsgebühren. Weitere Finanzierungsquellen stehen ihr offen, soweit dieses Gesetz, die Verordnung, die Konzession oder das einschlägige internationale Recht sie nicht beschränken.“

²¹ Die Billag AG wurde 1997 als 100-prozentige Tochtergesellschaft der Swisscom gegründet. Sie beschäftigt rund 260 Angestellte. Seit 1998 führt die Billag im Auftrag des Bundes das Inkasso der Radio- und Fernsehempfangsgebühren durch. Jährlich verschickt sie rund 12 Millionen Rechnungen an drei Millionen Haushalte und Betriebe in der Schweiz. Das Inkassovolumen – bzw. der jährliche Gebührenertrag – beträgt gegen 1,2 Milliarden Franken. Die Anzahl der Mahnungen beläuft sich auf eine Million jährlich. Zudem werden rund 60'000 Betreibungen eingeleitet.

Die als „**Empfangsgebühren**“ bezeichneten Zwangsabgaben sind an sich nichts anderes als eine **Radio- und Fernsehsteuer**. Die Erhebung der SRG-Gebühren wird denn auch nicht mehr mit technischen Aufwendungen begründet, sondern mit den **Kosten des „Service public“**, welchen die SRG zu erbringen hat. Diese Dienstleistung ist in Art. 23 RTVG geregelt, welcher besagt, dass die SRG „einen Dienst für die Allgemeinheit“ erbringe und dabei „keinen Gewinn“ anstrebe.

Wenn das **Radio- und Fernsehgesetz (RTVG)** auch private Fernsehsender zulässt, so verschafft es der **SRG** doch **eine so starke Stellung, dass sich die private Konkurrenz bis heute kaum ernsthaft etablieren** konnte. Neben den Gebührengeldern, stehen der SRG auch weitere Finanzierungsmöglichkeiten offen. So erwiesen sich namentlich verschiedene sog. Mehrwertdienste – Telefonabstimmungen („Music Star“), Wettbewerbe („Deal or no Deal“) oder SMS-Dienste („Meteo“) – als ertragreiche, neue Geldquellen²².

3.4.1. Schwierige Situation für private Anbieter

Private Anbieter finden in der Schweiz **ungünstige Rahmenbedingungen** vor: Die gesetzliche Ordnung schafft eine **schwierige Situation** für private Medienunternehmen. Der Markt wird staatlich aufgeteilt in „Versorgungsgebiete“. Damit werden die privaten Sender faktisch **auf Regionen reduziert**.

Auf regionaler Ebene wiederum sind die privaten Sender – mit Ausnahme des Grossraums Zürich – kaum aus eigener Kraft überlebensfähig und **auf finanzielle Hilfe angewiesen**. Diese Anbieter sind froh, Gebührengelder beziehen zu können und sehen sich faktisch gezwungen, dafür die Gebietseinschränkung und den staatlichen Leistungsauftrag in Kauf zu nehmen.

	SRG	Private
Radio	18 nationale Programme - gebührenfinanziert - Konzession von Gesetzes wegen	lokale / regionale Sender Problematik: Konzessionen / Frequenzen / Bindung an Versorgungsgebiete / Leistungsaufträge
Fernsehen	10 nationale Programme - gebührenfinanziert - Konzession von Gesetzes wegen	regionale Sender Problematik: Konzessionen / Versorgungsgebiete / Leistungsaufträge nationale Sender: 3+, Star TV, Viva (keine Konzession möglich)

Folgende Faktoren²³ machen die Ausgangssituation besonders ungünstig:

- ▶ Die **SRG hat Anrecht auf Gebührengelder**. Der Anteil der Beiträge, welcher privaten Anbietern zugewiesen wird, ist kaum der Rede wert.
- ▶ Mit einer **Konzession** ist zwar ein Anrecht auf Gebührengelder verbunden, jedoch auch ein **Leistungsauftrag** sowie die **Einschränkung auf ein Versorgungsgebiet**.
- ▶ Auf **nationaler Ebene gibt** es für die privaten Sender **keine Konzessionsmöglichkeit** und damit auch **keine Gebührengelder**. Die auf nationaler Ebene tätigen privaten Sender leiden zusätzlich unter den zunehmenden rechtlichen Einschränkungen (Werbeverbote etc.).

Die **privaten Anbieter** haben also mit **massiven Einschränkungen** durch die geltenden **dirigistischen Gesetze** zu kämpfen. Namentlich die Einteilung der Schweiz in „Versorgungsgebiete“ und die Abläufe der Konzessionsvergaben führen zu einer **äusserst unbefriedigenden Situation**.

²² Vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 1. Juli 2006.

²³ Vgl. hierzu auch die Studie „Daten und Fakten zum Werbemarkt Schweiz“ (März 2003, Prognos AG). Die Studie wurde im Auftrag von IP Multimedia (Schweiz) AG, Sat.1 (Schweiz) AG und SevenOne Media (Schweiz) AG erarbeitet.

Beispiel: Vergabe der Regionalfernseh-Konzession für die Region Zürich-Nordostschweiz

Nach Ansicht der **Zürcher Regierung**²⁴ soll der kleine Winterthurer Sender „**Tele Top**“ eine Konzession für die Region 10 (Zürich-Nordostschweiz) erhalten, während das grössere, erfolgreichere „**Tele Züri**“ auf der Strecke bleibt.

Der Zürcher Regierungsrat argumentiert: „Die heute starke Stellung von TeleZüri im Markt lässt erwarten, dass sich TeleZüri auch ohne Konzession neben Tele Top wird behaupten können. Zudem ist anzumerken, dass TeleZüri ohne Konzession nicht an das festgelegte Versorgungsgebiet gebunden ist, dadurch seine Marktstellung noch ausbauen und einem breiteren Bedürfnis nach Informationen aus dem Grossraum Zürich über das Kantonsgebiet hinaus Rechnung tragen kann“²⁵. So will die Zürcher Regierung **mehr Wettbewerb im Raum Zürich** schaffen und die Konkurrenz zwischen privaten Anbietern beleben.

Was die Zürcher Regierung vergisst: Zwar sind diejenigen Sender, welche vom Gebührensplitting profitieren, **an ein Versorgungsgebiet gebunden**, profitieren aber auf der anderen Seite auch von der **Must-Carry-Regelung** – d.h. die Kabelnetzbetreiber in der Region sind gezwungen, den entsprechenden Sender aufzuschalten. Dies verschafft den **konzessionierten Sendern** neben der Zuweisung von Gebührengeldern zusätzliche **entscheidende Vorteile**.

Medienpolitisch hat ein solcher Entscheid **gravierende Folgen**:

► Innerhalb der Versorgungsregion Zürich wird **der erfolgreichere Sender zurückgebunden** und der weniger erfolgreiche Anbieter staatlich unterstützt. So soll nach Ansicht der Behörden „Wettbewerb geschaffen“ werden – wahrlich *keine* Staatsaufgabe.

► Auf eidgenössischer Ebene kann die **SRG aufatmen**: Mit TeleZüri wurde einer der wenigen potentiellen Konkurrenten zurückgebunden. Mehr (staatlich gelenkter) Wettbewerb auf kantonaler Ebene hat **massive Wettbewerbsdefizite auf eidgenössischer Ebene** zur Folge.

Über die Gesuche von TeleZüri und Tele Top wird das Bundesamt für Kommunikation (BAKOM) im Herbst 2008 entscheiden. So oder so bleibt nach der Stellungnahme der Zürcher Regierung, aber vor allem auch vor dem Hintergrund der geltenden gesetzlichen Bestimmungen, ein schaler Nachgeschmack. Der Zürcher Regierung ist zuzugestehen, dass sie in einer **misslichen Lage** war:

- Hätte sie sich für **TeleZüri** entschieden, wäre die kantonale Exekutive mit dem Vorwurf konfrontiert gewesen, den stärksten Sender zu stützen und damit einen bereits marktbeherrschenden Anbieter (der überdies einem grossen, einflussreichen Medienkonzern gehört) zusätzlich zu fördern.
- Indem er sich für **Tele Top** entscheidet, bindet der Zürcher Regierungsrat mit TeleZüri umgekehrt einen Sender zurück, der sich im Wettbewerb gut behauptet und welcher als eine der ganz wenigen privaten Stationen sowohl wirtschaftlich als auch, soweit vergleichbar, redaktionell mit der SRG in Konkurrenz treten könnte.

In dieser Situation gibt es **nur eine Gewinnerin**: die Schweizerische Radio- und Fernsehgesellschaft. Die **SRG** profitiert von ihrer gesetzlich garantierten Konzession, der problemlosen Finanzierung über Gebührengelder und von der gesetzlichen Ordnung, welche private Anbieter klein hält.

Dies alles zeigt: Die **schweizerische Medienordnung** ist **bedenklich überreguliert** und im Bereich der elektronischen Medien auf die SRG ausgerichtet. Sodann sind staatliche Interventionen im Medienbereich selten zielführend: **Wettbewerb lässt sich nicht verordnen – er muss sich entwickeln**. Und: Es ist absurd, dass Stadt- und Kantonsregierungen darüber mitzubestimmen haben, welche Sender über sie berichten sollen. Dies ist schlicht und einfach **keine staatliche Aufgabe**.

3.4.2. Der „Service Public“ – Ausdruck des Wohlfahrtsstaates

Der Begriff „service public“ dokumentiert die politische Situation der elektronischen Medien in der Schweiz anschaulich: Der Gesetzgeber **privilegiert die staatlichen Radio- und Fernsehsender**, indem er ihnen **Gebührengelder garantiert**, welche zur Erfüllung ihres Auftrags – per definitionem ein öffentlicher Auftrag – dienen soll. Was dieser

²⁴ Vgl. die Vernehmlassungsantwort des Zürcher Regierungsrats vom 7. März 2008 (RRB Nr. 345/2008).

²⁵ Vernehmlassungsantwort des Zürcher Regierungsrats vom 7. März 2008 (RRB Nr. 345/2008), S. 3.

„service public“ genau beinhaltet, ist jedoch **nirgends genau definiert** - ein bedenklicher Zustand mit Blick auf die öffentliche Finanzierung all dieser Leistungen.

Die **SRG** profitiert geschickt von der Situation, dass sie es als Garantin des „service public“ in allen Sprachregionen stets in der Hand hat, mit den drei lateinischsprachigen Gebieten die deutsche Schweiz zu majorisieren. Sie verkauft sich mit grossem Talent als unverzichtbare Institution für die schweizerische Öffentlichkeit: Die SRG „verbirgt ihren Populismus ebenso geschickt wie schamlos hinter der Behauptung, sich für den Service public zu engagieren, um damit für alle Ewigkeit den Gebührenzwang zu rechtfertigen“²⁶.

Die SRG über ihre Leistungen

„Nicht nur das Angebot an Medien und Sprachen ist breit, auch die Inhaltspalette bietet für alle etwas. Sie reicht von Nachrichten, Reportagen und Hintergrundberichten aus Politik, Kultur, Gesellschaft und Sport bis hin zur Unterhaltung mit Spielfilmen, Sitcoms, Hörspielen, Shows, Talks und Musik. Die Programme der SRG SSR können national empfangen werden, sind aber primär für das Publikum der Schweizer Sprachregionen gemacht: für die Menschen in der Deutschschweiz, in der Suisse romande, in der Svizzera italiana und der Svizra rumantscha. An ein in- und ausländisches Publikum richten sich die Angebote von Swissinfo. (...) Die SRG SSR erbringt mit ihren Programmen Leistungen im Auftrag der Öffentlichkeit: den Service public.“

(vgl. www.srg.ch)

Nachdem seit den Achtzigerjahren immer mehr private Radio- und Fernsehsender Fuss gefasst haben, wurde der **Druck auf die privilegierte Stellung der SRG** während der RTVG-Revision in den Jahren von 2000 bis 2006 erstmals spürbar. Doch statt die Gebühren zu reduzieren, wurde versucht, die privaten Sender mittels eines **Gebührensplittings** mit ins Boot zu holen – was letztlich auch gelang.

So kann man auf der Internetseite des Bundesamtes für Kommunikation lesen, dass die „Verfasser des heutigen Radio- und Fernsehgesetzes“ eingesehen hätten, „dass die Sicherung einer regional vielfältigen privaten Rundfunklandschaft nicht ohne staatliche Unterstützung auskommt“²⁷. Diese Ansicht dokumentiert in anschaulicher Weise, wie die **Forderung nach einem umfassenden Versorgungsstaat** immer mehr um sich greift: Nicht der Wettbewerb soll Qualität und eine Vielfalt von Produkten hervorbringen, sondern der Staat durch die **Zusprechung öffentlicher Gelder**. Wer aber die Verantwortung trägt für die Situation, dass die privaten Sender nicht überlebensfähig sind – nämlich der Gesetzgeber –, wird tunlichst verschwiegen.

Erstaunlich ist, mit wie **wenig Geld** sich die **privaten Sender** abspeisen liessen: Während weit über **90% des Gebührenertrags** bei der **SRG** bleiben (ca. 1,15 Mia. Franken), sind die Gebührenanteile der **Privatsender** gerade einmal auf **4%** (ca. 44 Mio. Franken) festgelegt²⁸.

Im Jahre 2007 präsentierte sich die Verteilung folgendermassen:

Verteilung 2007	Mio CHF
Anteil an die SRG	1'147
Anteil für das Gebührensplitting (Finanzierung der lokalen und regionalen Radio- und Fernsehveranstalter)	44
Anteil an das BAKOM für die Frequenzverwaltung und die Verfolgung der Schwarz Hörer und Schwarzseher	6
Anteil an die Gebührenerhebungsstelle (Billag AG) für die Erhebung der Empfangsgebühren (ohne Mehrwertsteuer)	55
Total	1'252

²⁶ Alex Bänninger, „Medienpolitisches Schattenboxen“, in: Medienheft Dossier 21 vom 28.5.2004, S. 10.

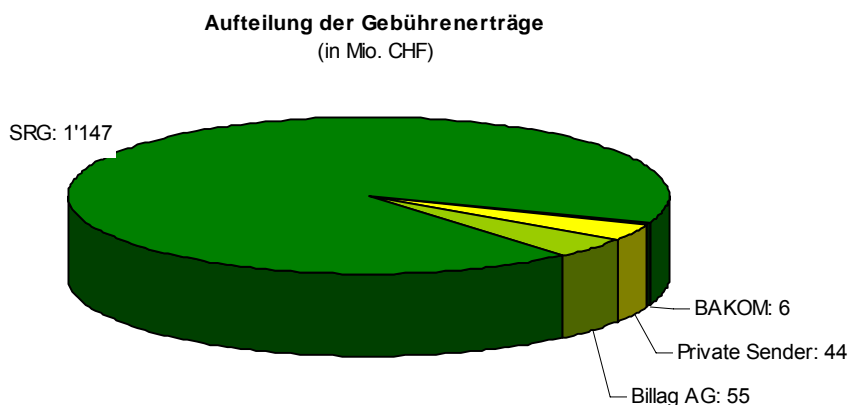
²⁷ Vgl. die Internetseite des Bundesamts für Kommunikation (BAKOM, www.bakom.admin.ch).

²⁸ Vgl. Art. 40 RTVG.

Die Gebühren werden von der **Billag AG** erhoben, einer hundertprozentigen Tochtergesellschaft der Swisscom. Für ihren Verwaltungsaufwand erhielt die Billag 2007 mehr Geld als die privaten Sender, nämlich 55 Mio. Franken.

Währenddessen erhalten alle **privaten Anbieter** gemäss dem neuen Radio- und Fernsehgesetz miteinander gerade einmal einen **Gebührenanteil von 4%** (44 Mio. Franken). Die grössten Empfänger sind die Randregionen (Westschweiz, Tessin, Alpenregion). Auch hier zeigt sich: Diejenigen Sender, welche sich in städtischen Regionen befinden und für die SRG eine gewisse Konkurrenz bedeuten könnten, werden zurückgebunden, während schwache Sender in kleinen Einzugsgebieten subventioniert werden.

Verglichen mit dem Ertrag der SRG aus den Gebührengeldern (1,15 Mia. Franken), sind die Beiträge an die privaten Veranstalter nicht der Rede wert (Stand 2007):



Für das **wenige Geld**, welches gewisse private Sender aus den Gebührenerträgen erhalten, nehmen sie **enorme Einschränkungen** in Kauf:

Rechte und Pflichten der Konzessionäre

„Die Konzessionen legen verbindliche Leistungsaufträge fest. Dem Gedanken des regionalen Service public folgend verpflichten sie Lokalradios und Regionalfernsehen, vorwiegend über die relevanten lokalen und regionalen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Zusammenhänge zu informieren sowie zur Entfaltung des kulturellen Lebens im Versorgungsgebiet beizutragen.

Die Konzessionen verleihen alle einen privilegierten Zugang zu den technischen Verbreitungsinfrastrukturen (UKW-Frequenzen bzw. Kabelnetze). Darüber hinaus erhalten 34 der künftigen 54 Konzessionäre Gebührengelder. Von den 4 Prozent der Einnahmen aus den Empfangsgebühren, d.h. 49,8 Millionen Franken, die künftig den privaten Veranstaltern zustehen, gehen 31,4 Millionen Franken an die 13 regionalen TV-Veranstalter. 21 Radios (12 Stationen in Berg- oder Randregionen und 9 komplementäre, nicht gewinnorientierte Radio-Veranstalter) teilen sich die restlichen 18,4 Millionen Franken.“

(Medienmitteilung BAKOM vom 8.7.2008)

3.4.3. Programmflut der SRG schwächt private Konkurrenten

Der **öffentliche Auftrag**, auf den sich die SRG beruft, wird von den Verantwortlichen sehr **grosszügig ausgelegt**. Statt eines Minimalangebots im Bereich Information und Kultur bietet die SRG in allen Sprachen auch verschiedenste **Sparten- und Infokanäle** an. In allen Landesteilen betreibt das Schweizer Fernsehen mindestens zwei Sender: Der erste Kanal ist i.d.R. als Hauptprogramm ausgestaltet, der zweite bietet ein Komplementärangebot (Sport, Jugendsendungen, Dokumentarfilme etc.) an:

	Sender	Inhalt
1	SF 1	Hauptprogramm
2	SF 2	Komplementärkanal
3	SF info	Infokanal / Wdh. Nachrichtensendungen
4	TVR	Televisiun Rumantscha (Sendungen auf SF1)
5	TSR 1	Hauptprogramm
6	TSR 2	Komplementärkanal
7	TSR info	Internetfernsehen, Infokanal
8	TSI 1	Hauptprogramm
9	TSI 2	Komplementärkanal
10	HD Suisse	Gemeinschaftskanal SF/TSR/TSI/TVR

Auch im Radiobereich interpretiert die SRG ihren **Auftrag äusserst extensiv**. Neben einem Grundangebot in den Bereichen Information und Kultur bietet die SRG eine **Vielzahl von Spartensendern** an. Bei verschiedenen dieser Sender wird man den Verdacht nicht los, dass sie gezielt als **Konkurrenzprodukt zu privaten Anbietern** aufgeschaltet worden sind: So ist das Radio „Virus“ eine direkte Konkurrenz zum privaten „Radio 105“ oder die DRS-Musikwelle das Gegenstück zum privaten „Radio Eviva“. Genau aufgrund dieser **Marktverzerrung** aber hat die Schweiz so wenig Wettbewerb: Die SRG belegt unzählige Frequenzen²⁹ und konkurrenziert mit Gebührengeldern private Sender.

Zweifellos könnte die SRG ihren **Programmauftrag auch mit einem kleineren Senderangebot** erfüllen. Gerade Spartensender sollten konsequent privaten Veranstaltern überlassen werden³⁰. Die Übersicht über die von der SRG betriebenen Radiosender zeigt eindrücklich, wie umfassend der „Service public“ derzeit ausgelegt wird:

	Sender	Inhalt
1	DRS 1	Hauptprogramm
2	DRS 2	Komplementärkanal (Kultur/klassische Musik)
3	DRS 3	Konkurrenz zu priv. Regionalradios (Pop/Rock)
4	DRS 4 News	Nachrichtenkanal (nur über Kabel)
5	DRS Virus	Konkurrenz zu privaten Jugendladios
6	DRS Musikwelle	Konkurrenz zu privaten Volksmusikradios
7	RSR – La Première	Hauptprogramm
8	RSR – Espace 2	Komplementärkanal (Kultur/klassische Musik)
9	RSR – Couleur 3	Konkurrenz zu priv. Regionalradios (Pop/Rock)
10	RSR – Option Musique	Komplementärkanal (Musik)
11	RTSI – Rete Uno	Hauptprogramm
12	RTSI – Rete Due	Komplementärkanal
13	RTSI – Rete Tre	Konkurrenz zu priv. Regionalradios (Pop/Rock)
14	RR – Radio Rumantsch	Radio in rätoromanischer Sprache
15	Radio Swiss Pop	über Kabel / Internet / Satellit / DAB (SSatR)
16	Radio Swiss Jazz	über Kabel / Internet / Satellit / DAB (SSatR)
17	Radio Swiss Classic	über Kabel / Internet / Satellit / DAB (SSatR)
18	WRS worldradio.ch	World Radio Switzerland

²⁹ Vgl. die Aufstellung in Kapitel 4.3.

³⁰ Vgl. hierzu auch die Medienmitteilung des „Medien-Forums“ vom 7. Juni 2007.

Mit **swissinfo.ch** ist die SRG zudem im **Internetbereich** tätig: Das Infoportal soll gemäss Aussage der SRG ein Angebot für Auslandschweizer sein, welches diese „über die Ereignisse in ihrem Heimatland“ informiert und „den Bekanntheitsgrad der Schweiz ausserhalb der Grenzen“ steigert³¹. Auch diese, vornehmlich aus Gebührengeldern finanzierten Aktivitäten leitet die SRG aus ihrem Programmauftrag ab.

3.5. Gefährliches Anlehnen an staatliche Strukturen

In der Zeit des Wohlstands, der raschen technischen Entwicklung, aber auch der Globalisierung, in der wir leben, werden **elektronische Medien immer wichtiger**: Internet, Skype, Mobilfunk etc. haben eine Bedeutung wie nie zuvor. **Dass gerade in diesem Bereich der Wettbewerb fehlt, ist für die Demokratie, aber auch für den Wirtschaftsstandort Schweiz fatal.** Fortschritt kommt mit Wettbewerb – und dieser umfasst sowohl die Konkurrenz neuer Technologien wie auch den freien Wettstreit verschiedener Meinungen. Eine demokratische Auseinandersetzung ist nur möglich, wenn die Medienlandschaft freiheitlich gestaltet ist und publizistische Konkurrenz herrscht. Verschiedene Medien sollen verschiedene Standpunkte aufgreifen und kritisch hinterfragen.

Obschon durch das freiheitliche Verfassungssystem privilegiert, lehnen sich die Schweizer Medien in jüngerer Zeit auffällig an die staatlichen Strukturen an. War es vor 40 Jahren noch selbstverständlich, kritisch gegenüber den Machträgern und der Classe politique zu sein, so liest man heute nach Pressekonferenzen in Bundesbern fast ausschliesslich diejenigen Argumente in den Zeitungen, welche an den Orientierungen von Bundesrat und Bundesbehörden feilgeboten werden. Dies hat nicht zuletzt mit **vermehrten staatlichen Interventionen** im Medienwettbewerb zu tun.

Die **staatlichen Fördermassnahmen** im Pressebereich, das **Gebührensplitting** für Radio und Fernsehen, aber auch die **Gestaltungsaufträge** im Rundfunkbereich verfehlen ihre Wirkung nicht – wenn da und dort vielleicht auch unterbewusst. Was in Amerika undenkbar wäre, ist in der Schweiz gang und gäbe. In der Bundeshauptstadt entstand für rund 42,5 Millionen Franken ein „**Medienzentrum Bundeshaus**“, das der Staat den Medien zur Verfügung stellt³². In Amerika wären Zeitungen und Fernsehen in ihrer Würde tief gekränkt und wollten sich niemals unter die Fittiche des Staates begeben. In der Schweiz wählt man den **bequemeren Weg** – verheerend für die direkte Demokratie.

4. Problemzonen und Handlungsbedarf

Um mehr Medienvielfalt und einen lebendigen Wettbewerb unter möglichst vielen privaten Veranstaltern zu erreichen, muss die Politik von der Anspruchsmentalität und dem Streben nach dem Versorgungsstaat wegkommen.

Mit **staatlichen Leistungen und gesetzlichen Interventionen** lässt sich **nicht mehr Wettbewerb** herstellen – so wie es bei einem Fussballspiel die Spannung nicht erhöhen würde, wenn der Schiedsrichter den Ball nach dem Gerechtigkeitsprinzip 45 Minuten auf das eine und 45 Minuten auf das andere Tor spielen würde³³.

Sodann muss die **Kadenz der Rechtsetzung dringend verlangsamt** werden:

³¹ Hierbei beruft sich die SRG auf Art. 24 Abs. 1 lit. c RTVG, welcher die SRG damit beauftragt, eine „engere Verbindung zwischen den Auslandschweizerinnen und Auslandschweizern und der Heimat sowie die Präsenz der Schweiz und das Verständnis für deren Anliegen im Ausland“ zu fördern.

³² Vgl. die Medienmitteilung der Bundeskanzlei vom 23. Juni 2006.

³³ Vgl. Gottlieb F. Höpli, „Liberale Medienpolitik, oder: Ein Vierteljahrhundert lang wünschen hat nicht geholfen“, in: Goldbach Media Gruppe (Hg.), Die privaten elektronischen Medien der Schweiz – eine Standortbestimmung, Küssnacht 2006S, 27 f. Höpli führt weiter aus: „Stellen wir uns vor, das Internet wäre in der Schweiz erfunden worden. Es wäre zuerst wohl einmal nicht erlaubt worden, weil [wie man aus Bern erfahren würde], dafür keine oder doch eine unsichere Rechtsgrundlage bestehe – und für den „Service public“, der von der SRG so hervorragend erbracht werde, keine wirkliche Bereicherung darstelle. (...)“.

„Es besteht leider die Tendenz in der Schweiz, sofort nach neuen Gesetzen zu rufen, sobald ein neues Problem auftaucht. (...) Die Kadenz der Rechtssetzung muss verlangsamt werden.“

*Michael Leupold, Direktor des Bundesamts für Justiz
(Sonntagszeitung vom 12. November 2006)*

4.1. Staatliche Fördermassnahmen – eine Todsünde

Die liberale Idee, auf welcher unser Staatswesen fusst, strebte den **Schutz der Privatsphäre** der Bürger, aber auch der Unternehmer an, während der Staat die zwingend notwendigen Aufgaben zugunsten der Allgemeinheit wahrzunehmen hatte. Darum waren die **Grund- und Freiheitsrechte** auch als **Abwehrrechte** ausgestaltet: So schützten die Glaubens- oder die Meinungsfreiheit etwa Bereiche, in welche der Staat sich nicht einzumischen hatte. Heute fordern immer mehr Juristen – und damit auch die Politik – ein aktives Handeln des Staates, um die genannten Freiheiten zu garantieren. Das staatliche Interventionen in diesen Bereichen ernsthafte Spannungsfelder provozieren, welche dem Freiheitsgedanken – und damit auch der Medienfreiheit – diametral widersprechen, erscheint in der neueren Lehre als irrelevant. Tatsache bleibt: **Ein ernsthafter und wirklicher Schutz der Privatsphäre schliesst ein staatliches Aktivwerden aus, weil sich das Abwehrrecht des Privaten genau dagegen wendet.**

Der bekannte deutsche Rechtsphilosoph und ehemalige Bundesverfassungsrichter *Ernst-Wolfgang Böckenförde* bemerkte völlig zu Recht, dass **freiheitliche, säkularisierte Demokratien von Voraussetzungen leben, die sie selber nicht garantieren** können. Damit sagt Böckenförde exakt das Gegenteil dessen, was heute die Auffassung vieler Juristen und gleichzeitig Maxime des RTVG ist: Nur die absolute Zurückhaltung des Staates, so Böckenförde, garantiert wirkliche Freiheit.

Der Schritt vom **Eingriff in die Medienfreiheit** zum **Eingriff in die Meinungsäusserungsfreiheit** ist ein kleiner. Wenn behauptet wird, nur durch staatliche Intervention könne eine qualitativ genügende Vielfalt an Veranstaltern erreicht werden – warum soll dies hinsichtlich des demokratischen Diskurses verschiedener Meinungen anders sein? Doch der liberale Staat darf **keine „korrekten Meinungen“ befehlen**: „Nicht die Feststellung von Gewissheiten, sondern die Möglichkeit der Kritik und Auseinandersetzung hält die offene Gesellschaft im Innersten zusammen“³⁴. Dieselbe Begründung gilt auch für den **freien Wettbewerb der Medien** – auch hier muss sich das Gemeinwesen in Zurückhaltung üben.

„Meinungen sind offensichtlich gefährlich. Zurzeit sind die Meinung, dass Rauchen angenehm und ein Lebensgenuss sei, und die geschäftlichen Interessen der Tabakindustrie im Visier der Öffentlichkeit. Diese ist von der Political zur Advertising Correctness vorgestossen: Korrektheit in der Werbung zum Schutz der Konsumenten. (...) Dazu kommen die zunehmenden Rauchverbote in öffentlichen Gebäuden und Arbeitsplätzen. Ist das nicht alles vernünftig und sinnvoll?“

Ein Genfer Staatsrechtsprofessor hatte für International Tobacco ein Gutachten verfasst, das die Verfassungsmässigkeit einer Genfer Raucherbeschränkungs-Initiative in Zweifel zog. Auch vor dieser Meinung musste natürlich gewarnt werden. Der Rektor der Uni Genf distanzierte sich am Schluss des Gutachtens davon, indem er festhielt, dass die Professoren keine Gelder der Tabakindustrie annehmen dürften und das Gutachten auf privater Basis verfasst worden sei. War das eine Fernwirkung der Warnaufdrucke auf den Zigarettenpackungen? So gefährlich kann Rauchen sein. So gefährlich können Rechtsauffassungen über Rauchverbote sein.“

*Andreas Kley, Professor für öffentliches Recht an der Universität Zürich
(Facts 50/2006)*

Staatliche Fördermassnahmen im Medienbereich sind **nicht weniger gefährlich als Maulkörbe für Forschung und Wissenschaft**. Und die staatliche Medienförderung nimmt immer weitere Dimensionen an:

³⁴ Roger Köppel, „Freie Rede“, in: Weltwoche 11/07.

Bereich	Massnahme	Gesetzliche Grundlage
Printmedien / Presse	Werbeeinschränkungen für Radio und Fernsehen, um die Printmedien zu stützen: Art. 93 BV fordert explizit, dass der Staat auf die Presse Rücksicht nimmt.	Art. 93 Abs. 4 BV
	Reduzierter Mehrwertsteuer-Satz von 2,4% für Zeitungen, Zeitschriften etc.	Art. 36 Abs. 1 MWStG
	Vorzugstarife für die Beförderung von abonnierten Zeitungen und Zeitschriften	Art. 15 Postgesetz ³⁵
Radio und Fernsehen	Erhebung von Zwangsgebühren zugunsten der SRG	Art. 34 RTVG / Art. 93 BV
	Ausschüttung von Gebührenanteilen nur an Veranstalter ohne ausreichende Finanzierungsbasis (Stützung kleiner und schwacher Medien, aber indirekt auch Stützung der SRG, weil Konkurrenz so weitgehend vermieden wird)	Art. 38 ff. RTVG

4.1.1. Verfassungsgrundlage für staatliche Medienförderung?

Unter dem Titel „**Medien und Demokratie**“ lancierte die Staatspolitische Kommission des Nationalrates eine **Parlamentarische Initiative**. Die mit der Vorlage befassten Kommissionsmitglieder zeigten sich beunruhigt über die „Monopolbildung im Medienwesen“, welche „insbesondere auf regionalpolitischer Ebene“ zu beobachten sei³⁶. Dies habe direkte Auswirkungen auf die Grundrechte der Meinungs- und Informationsfreiheit: Grundrechte, so der Kommissionsbericht, seien bisweilen „nicht nur durch staatliche Eingriffe, sondern auch durch gesellschaftliche Entwicklungen bedroht“ (sic!).

Da die indirekte Presseförderung und damit sämtliche Subventionen an die Printmedien auf Art. 15 des Postgesetzes basieren, müsse die Verfassungsgrundlage „ziemlich weit hergeleitet werden“, weshalb die Kommission eine „**explizite Verfassungsgrundlage**“ vorschlug, welche „**zielgerichtetere Massnahmen**“ erlaubt hätte. Zusammen mit dem Verfassungsartikel über Radio und Fernsehen entstünde, so die Kommission, die Grundlage für eine „zusammenhängende Medienpolitik aus staatspolitischer Perspektive“. Der neue Artikel 93a der Bundesverfassung hätte folgendermassen lauten sollen:

„Der Bund fördert die Vielfalt und Unabhängigkeit der Medien. Er anerkennt dabei die Bedeutung der Medien für die demokratische Meinungsbildung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene und für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.“

Damit hätten die Bundesbehörden freie Hand für jedwelche medienpolitischen Eingriffe gehabt. Glücklicherweise sind weder der National- noch der Ständerat auf diesen staatspolitisch bedenklichen Vorschlag eingetreten.

³⁵ Dieser Betrag wurde in einer kürzlichen Revision des Postgesetzes reduziert auf 30 Mio. Franken.

³⁶ Vgl. den Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 3. Juli 2003 (Vorlage 03.448; Parlamentarische Initiative Medien und Demokratie).

4.1.2. Staatliche Subventionen für Abstimmungskampagnen?

Bereits einen Monat früher ist ein ähnlicher Vorstoss von SP-Nationalrat *Andreas Gross* eingereicht worden. Unter dem Titel „**Faire Abstimmungskampagnen**“ fordert er in einer Parlamentarischen Initiative eine Revision des Bundesgesetzes über die politischen Rechte³⁷. Der Staat soll neu für die Fairness bei Abstimmungskampagnen zuständig sein und dafür sorgen, dass die „öffentliche Meinungs- und Willensbildung primär von den Parteien mitgestaltet werden kann“.

Diesem **ordnungspolitisch ebenfalls höchst bedenklichen Vorstoss** stimmte der Nationalrat im März 2005 zu. Der Nationalrat habe „das Engagement finanzkräftiger Privater, die Partikularinteressen verfolgen“ im Visier gehabt, als er einer parlamentarischen Initiative von Nationalrat *Andreas Gross* Folge gab, welche „bessere Voraussetzungen für das Engagement der Parteien in Abstimmungskämpfen schaffen will“ – so der Bundesrat³⁸.

Eine direkte finanzielle Unterstützung der politischen Parteien würde, so die Staatspolitische Kommission des Nationalrates, auf „wenig Akzeptanz stossen“³⁹. Als mögliche Mittel fasste die Kommission darum neben der Ermöglichung von Plakataushängen an den Bahnhöfen oder einer Präsentation der Parteien im „Bundesbüchlein“ vor allem **die Ermöglichung von TV- und Radiospots der Parteien vor Volksabstimmungen** ins Auge. Durch eine Änderung des Radio- und Fernsehgesetzes sollte den Parteien die notwendige Sendezeit zugestanden werden: Jede Fraktion der Bundesversammlung sollte vor Volksabstimmungen „während einiger Wochen“ eigene TV- und Radiospots „von einer Minute Dauer kostenlos bringen“⁴⁰. Wer die Sendezeit bezahlen soll – der Bund oder die betreffenden Sender – bleibt allerdings offen. Dieser Vorstoss ist derzeit **noch hängig**.

4.2. Der „Service public“ – eine Tabuzone..?

Auch in der jüngsten RTVG-Revision hat es das Parlament verpasst, den „Service public“ zu definieren und in einem klaren, beurteilbaren Auftrag zu formulieren. Stattdessen ist der Nationalrat der Versuchung erlegen, die SRG „mit einer Fülle vage umschriebener Aufgaben einzudecken, die ein erhebliches Stück über das geltende Recht hinaus gehen“. Der in Art. 23 RTVG stipulierte „Dienst für die Allgemeinheit“, welchen die SRG erbringe, ist tatsächlich kaum mehr als eine Floskel.

4.2.1. Das Radio- und Fernsehgesetz – eine Fehlkonzeption

Mit der Totalrevision des Radio- und Fernsehgesetzes hat das Parlament eine **Chance verpasst**: Es gelang nicht, die medienpolitischen Rahmenbedingungen im Sinne eines freien Wettbewerbs neu zu ordnen. So sprach das „Medien-Forum“ nach der Schlussabstimmung vom März 2006 zu Recht von einer „**missglückten Revision**“: „Eine echte Konkurrenz im Bereich der elektronischen Medien gibt es in der Schweiz leider auch in Zukunft nicht. Das gebührenfinanzierte Staatsfernsehen behält auch mit dem neuen RTVG seine Monopolstellung. (...) Die privaten Stationen werden mit der Neuordnung des Gebührensplittings abhängig von staatlichen Geldern. Dies ist aus Konsumentensicht nicht zu begrüssen und ist auch aus staatspolitischer Sicht bedenklich“⁴¹.

Nachdem die bürgerlichen Parteien die Gesetzesvorlage in der Vernehmlassung teilweise noch massiv kritisiert hatten, fand sich im Parlament dann doch eine Mehrheit für das überarbeitete Gesetz.

³⁷ Parlamentarische Initiative „Faire Abstimmungskampagnen“ (03.436).

³⁸ Vgl. die bundesrätliche Botschaft zur Volksinitiative „Volkssouveränität statt Behördenpropaganda“ vom 29. Juni 2005 (05.054), S. 4391.

³⁹ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 28. Januar 2005.

⁴⁰ Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 28. Januar 2005.

⁴¹ Medienmitteilung des „Medien-Forums“ vom 24. März 2006.

Folgende **Hauptauswirkungen** hat das neue Radio- und Fernsehgesetz:

- **Das neue RTVG schwächt die privaten Sender und zementiert die Vormachtstellung der SRG.** Nach wie vor erhält die SRG über 90% der Gebührengelder. Dagegen können alle privaten Sender zusammen nur 4% der Gebührenerträge beanspruchen. Das heisst: Einen wirklichen Wettbewerb unter den verschiedenen TV- und Radiostationen wird es auch künftig nicht geben.
- **Das neue RTVG bringt höhere Radio- und Fernsehgebühren.** Die Verantwortlichen der SRG sprechen immer wieder davon, dass sie eine neue Gebührenerhöhung anstreben. Da immer mehr Stationen von den Gebühren profitieren, liegt es auf der Hand, dass diese unweigerlich ansteigen werden. Sodann wird sich künftig kein privater Anbieter mehr gegen eine Gebührenerhöhung wehren – er profitiert ja selber davon.
- **Es ist falsch, auch private Radio- und TV-Stationen mit staatlichen Gebührengeldern zu finanzieren.** Das neue RTVG führt zu einer gefährlichen Abhängigkeit aller Medienstationen vom Staat. Durch das Gebührensplitting erhalten die privaten Radio- und TV-Stationen rund 4% der über 1,1 Mia. Franken Gebührenerträge: rund 16 Mio. Fr. für die Radios und 28 Mio. Fr. für die TV-Stationen. Diese Gelder sind erst noch an einen **Leistungsauftrag mit vielen Auflagen** gekoppelt. In einer freien Demokratie ist es wichtig, dass die Medien frei und unabhängig sind und nicht vom Staat und öffentlichen Geldern abhängen.
- **Das neue RTVG schadet den privaten Unternehmern und Medienpionieren.** Wie lange geht es noch, bis man auch für Internetradios Gebühren zahlen muss? Wie lange geht es noch, bis man auch Internetradios und Internet-TV gesetzlich reglementiert?
- **Das neue RTVG schadet der Medienvielfalt.** Der Einheitsbrei in der Berichterstattung wird noch mehr gefördert. Zudem beansprucht die übermächtige SRG nach wie vor einen grossen Teil der Frequenzen; private Anbieter haben nach wie vor wenig Chancen auf echten Wettbewerb.

4.2.2. Genügt das Fernmeldegesetz?

Mit Fug und Recht wird bisweilen die Frage aufgeworfen, ob die Existenz eines **separaten Radio- und Fernsehgesetzes überhaupt noch zeitgemäss** und mit dem heutigen Stand der Technik in Einklang zu bringen sei. Tatsächlich scheint die einstmalige Konzeption, scharf zwischen **Massenkommunikation** (Radio und Fernsehen) auf der einen und **Individualkommunikation** (Telekommunikation) auf der anderen Seite zu unterscheiden, überholt. Dies zeigt etwa das Internet anschaulich, welches Formen der Individualkommunikation (Internettelefonie bzw. „Skype“, Instant Messaging Programme, e-mail) wie auch der Massenkommunikation (Fernsehen, Internet-Radio) vereint. Umgekehrt kann man heute mit fast jedem Mobiltelefon TV-Programm empfangen oder das Internet nutzen.

Dies zeigt: Die heutigen Regelungen sind **stark überholt**. Es ist dringend notwendig, gesetzliche Vorgaben und **staatliche Interventionsmöglichkeiten abzubauen** und so **mehr Freiheit** zu schaffen. Es spricht vieles dafür, im Rahmen einer Totalrevision das Fernmeldegesetz als **Rahmenordnung** zu konzipieren, welches den verschiedenen Anbietern grosse Freiheiten im Rahmen der technischen Entwicklung lässt.

Dieses Anliegen ist darum umso berechtigter, als **weitere Liberalisierungen** auch auf dem Fernmeldemarkt dringend vonnöten sind. Ziel muss sein, dass auch der Wettbewerb im Telekommunikationswesen eine Vielzahl ähnlich starker Anbieter hervorbringt. Erste Erfolge der Liberalisierung auf dem Fernmeldemarkt sind bereits ersichtlich: Allein durch einen gewissen Wettbewerb mit einzelnen Alternativen Anbietern (sunrise, orange, Tele2 etc.) gelang es, die Tarife der Swisscom nachhaltig zu senken. Dieselben sind aber nach wie vor massiv zu hoch.

Ein schlankes Fernmeldegesetz könnte sowohl auf dem Fernmeldemarkt wie auch im Medienbereich die **dringend nötigen Impulse** liefern.

4.2.3. Vom „Service public“ zum „public value“

Unter dem Titel „service public“ rechtfertigt die SRG heute alle ihre Leistungen. Aus liberaler Sicht stört namentlich die Tatsache, dass dieser vermeintliche „Service public“ **nirgends gesetzlich definiert** oder auch nur einigermaßen eingegrenzt ist.

Während der Begriff „Service public“ nur die Sicht des Anbieters dokumentiert, führt die in anderen Ländern geführte Diskussion zum „public value“ der öffentlich-rechtlich organisierten Anbieter eher zum Ziel: Die Frage nach dem Wert der betreffenden Programme für die Konsumenten muss immer ins Zentrum gestellt werden.

Somit stehen folgende Forderungen im Vordergrund:

- ▶ **Es braucht ein Umdenken vom „Service public“ zum „public value“.**
- ▶ **Der öffentliche Auftrag an die SRG muss gesetzlich klar definiert und auf das Notwendige reduziert werden.**
- ▶ **Die Definition (und damit Einschränkung) dieses Auftrags gibt die Möglichkeit, die Gebühren substantiell zu reduzieren.**

4.3. Restriktive Frequenzvergaben: Nachteil für private Anbieter

Auch bei der **Vergabe der Sendefrequenzen** sehen sich **private Anbieter** regelmässig gegenüber der SRG **benachteiligt**.

Ein Vorstoss von SVP-Nationalrätin *Natalie Rickli* fordert **mehr UKW-Frequenzen für private Anbieter**⁴². Die Engpässe bezüglich UKW-Frequenzen rühren, so Rickli, daher, dass die SRG-Konzession verlangt, die ersten Programme der SRG seien in der ganzen Schweiz weitgehend über UKW zu verbreiten; diese Praxis beanspruche sehr viele UKW-Frequenzen. Rickli regt an, mittels Öffnung eines zweiten Layers künftig die Möglichkeit auch für private Anbieter zu schaffen, weitere Programme über die neue **Technologie DAB+** zu verbreiten. Die frei werdenden UKW-Frequenzen seien sodann weiteren Anbietern zur Verfügung zu stellen.

Übersicht: Wenig UKW-Frequenzen für private Anbieter in der Schweiz

Private Stationen / Programme	Sender	Tunnel	Galerie	Parking	Total	in%
Radio Aktuell	11	5			16	
Radio Argovia	10	4			14	
Radio Basel 1	3	2			5	
Radio Basilek	3	2			5	
Radio BE1	3				3	
Radio BeO	11	8			19	
Radio Canal 3	5				5	
Radio Capital FM	3				3	
Radio Central	19	26			45	
Radio Chablais	6	1			7	
Radio Cité	1				1	
Radio Emme	13				13	
Radio Energy Zürich	4	6			10	
Radio Engiadina	10				10	
Radio Fiume Ticino	5				5	
Radio Freiburg	11				11	
Radio Grischia	19	8			27	
Radio Kanal K	3				3	
Radio Lac	4	6		1	11	
Radio Lausanne FM	3				3	
Radio LoRa	1				1	
Radio Munot	6	3			9	
Radio One-FM	3				3	
Radio Pilatus	15	9		1	25	
Radio RaBE	1				1	
Radio 24	4	6			10	
Radio 32	6	4			10	
Radio 3fach	2				2	
Radio 3iii	2				2	
Radio Fréquence Jura	11	6			17	
Radio Rhône FM	8				8	
Radio Ri	9	5			14	
Radio RJB	15	8			23	
Radio Rouge FM	8	6			14	
Radio Rottu	9	1			10	
Radio RTN	14	15			29	
Radio Sunshine	16	9			25	
Radio Top	16	8			24	
Radio Toxic.fm	1				1	
Radio Tropic	1				1	
Verein Radio Schaffhauser						
Alternative	1				1	
World Radio Geneva	1				1	
Radio Zürisee	8	13			21	
Total Private	305	161		2	468	29,8

SRG-Programme	Sender	Tunnel	Galerie	Parking	Total	in%
SRG SSR idée Suisse						
DRS 1	207	120	2		329	
DRS 2	134	16			150	
DRS 3	139	21			160	
RR	46	16			62	
Total deutsche Schweiz	526	173	2		701	44,6
RSR 1	85	60			145	
RSR 2	44				44	
RSR 3	43				43	
Option musicale	5				5	
Total Suisse Romande	177	60			237	15,1
RSI 1	65	31			96	
RSI 2	35				35	
RSI 3	35				35	
Total Svizzera Italiana	135	31			166	10,5
Total SRG	838	264	2		1'104	70,2
Total Frequenzen	1'143	425	2	2	1'572	100

aus: Goldbach Media Gruppe (Hg.), *Die privaten elektronischen Medien der Schweiz, Künsnacht 2006, S. 21.*

⁴² Vgl. die Interpellation „Sprachenaustausch der SRG auf DAB. Mehr UKW-Frequenzen für andere Nutzungen“ von Natalie Rickli (08.3079).

4.4. Werbeverbote: Unnötige staatliche Bevormundung

In der Schweiz gibt es bereits **vielfältige Werbeverbote bzw. Werbeeinschränkungen** – so beispielsweise für spezielle Produktgruppen (bspw. Heilmittel) oder gewisse Inhalte, namentlich in elektronischen Medien (z.B. Politik oder Religion). In jüngerer Zeit erlassen immer mehr Kantone zudem gesetzliche Restriktionen bezüglich Alkohol- und Tabakwerbung (v.a. bezüglich Plakatwerbung auf öffentlichem Grund).

Auch auf Bundesebene werden derzeit **verschiedenste Werbeeinschränkungen und Konsumvorschriften** diskutiert. Besonders betroffen von Werbeverboten sind regelmässig die **elektronischen Medien**. Immer wieder wird der **Schutz der Gesundheit** als Argument vorgeschoben. So gelten im Bereich des Lebensmittelrechts wie auch bei der Medikamentenwerbung verschiedenste, teilweise recht restriktive Bestimmungen.

Die Aktivitäten, welche namentlich vom **Bundesamt für Gesundheit** ausgehen, sind breit gefächert. Mittels verschiedener sog. „nationaler Programme“ sollen die Voraussetzungen geschaffen werden, um später **gesetzgeberische Massnahmen** zu ergreifen.

Folgende Projekte des Bundesamts für Gesundheit sind bekannt:

- **Nationales Programm Alkohol** (Ziel: Senkung und Einschränkung des Alkoholkonsums, Verkaufseinschränkungen alkoholischer Getränke etc.)
- **Nationales Programm Tabak** (Ziel: flächendeckende Rauchverbote, weniger Tabakkonsum, Erhöhung der Tabakpreise etc.)
- **Nationales Programm Ernährung** (Ziel: Bekämpfung der Fettleibigkeit, Anleitung für Bürger zur gesunden Ernährung)
- Vorschlag für ein **Präventionsgesetz** (gesetzliche Grundlage, um oben genannte Punkte mittels Werbe- und PR-Kampagnen mehrheitsfähig zu machen)

Sämtliche erwähnten Projekte haben gleichzeitig **Werbeeinschränkungen bzw. Werbeverbote** zum Ziel. Zu diesen behördlichen Aktivitäten kommen folgende, derzeit vom Parlament oder Bundesrat diskutierte Vorlagen hinzu, welche ebenfalls zu Werbeverboten und Konsumeinschränkungen führen:

- **Bundesgesetz zum Schutz vor Passivrauchen** (zurückgehend auf eine Pa.Iv. von Ständerat Felix Gutzwiller): Verbot des Tabakkonsums an öffentlich und privaten Orten (z.B. Gaststätten, Kinos etc.)
- **Media-Abkommen mit der EU**: mit möglichen Werbeeinschränkungen für Programmfenster verbunden (Schweizer Werbefenster deutscher Privatsender)
- **Gesundheitsabkommen mit der EU**: führt zur Ausdehnung der Präventionsprogramme, ist ebenfalls mit möglichen Werbeeinschränkungen verbunden

Die **zunehmenden Werbeverbote** tangieren sowohl das Grundrecht der **Wirtschaftsfreiheit** (Art. 27 BV) wie auch die **Medienfreiheit**. Es ist eine Unsitte, die Konsumenten und die Gesellschaftsentwicklung via Verbote steuern zu wollen.

Diese Entwicklung ist jedoch nicht neu:

1670: Eidgenossenschaft erlässt ein Rauchverbot

Bereits in den Polizeiordnungen des 17. Jahrhunderts – in den sog. „Sittenmandaten“ – tauchen ähnliche Verbote auf, wie sie gewisse Politiker heute fordern. Schon im Jahre 1661 erliess Bern ein Rauchverbot, bevor die Tagsatzung anno 1670 einen eidgenössischen Abschied erliess, welcher ein umfassendes Tabakverbot statuierte. Die Motive, welche damals gegen Rauchen und Trinken vorgebracht worden sind, unterschieden sich kaum von heutigen Regelungen: Das „Tabaktrinken sei zur Erhaltung des menschlichen Lebens nicht notwendig, sondern geradezu verderblich und der Gesundheit schädlich“⁴³.

⁴³ Peter Ziegler, Zürcher Sittenmandate, Zürich 1978, S. 55.

Aus liberaler Sicht ist es **unverständlich**, dass der Staat derart auf die Werbewirtschaft Einfluss nimmt. Es ist, wenn man die **Bürger für mündig** hält, auch nicht zu erklären, warum **politische und religiöse Werbung** in elektronischen Medien explizit verboten sind.

Traut man den Bürgern nicht zu, gute von schlechten Angeboten zu unterscheiden? Brauche die Bürger wirklich staatliche Anleitung, um die richtigen Entscheide zu fällen?

Vielleicht wäre es wichtig, sich wieder einmal die Aussage Montesquieus vor Augen zu halten:

Wenn es nicht unbedingt nötig ist, ein neues Gesetz zu schaffen,
ist es unbedingt nötig, kein neues Gesetz zu schaffen.

Charles de Secondat, Baron de Montesquieu (1689-1745)

5. Meinungsvielfalt dank Wettbewerb: Forderungskatalog

Vor diesem Hintergrund stellt die „Aktion Medienfreiheit“ folgende Hauptforderungen:

1. Für Freiheit und Selbstverantwortung

Die schweizerische Medienordnung muss auf Freiheit und Selbstverantwortung bauen. Die Gesetzgebung, staatliche Interventionen wie auch Fördermassnahmen sind auf ein Minimum zu beschränken. Ziel muss sein, dass eine möglichst hohe Zahl finanziell unabhängiger und publizistisch verschiedener Medienunternehmen den Wettbewerb bestreitet. Aus diesem Grund setzt sich die „Aktion Medienfreiheit“ mit Überzeugung für eine **Stärkung der Meinungsvielfalt** und **unternehmerfreundliche Rahmenbedingungen** ein. **Medienvielfalt stärkt Meinungsvielfalt** – ein zentrales Anliegen jeder Demokratie.

2. Private Medienunternehmen stärken

Die Stellung der privaten Anbieter ist zu stärken. Der „Service public“ ist gesetzlich zu definieren und auf einen „public value“ auszurichten. Es ist ordnungspolitisch zwingend, dass Leistungsaufträge, welche aus öffentlichen Mitteln bzw. Zwangsabgaben finanziert werden, genau umschrieben sind.

Das Gebührensplitting ist zugunsten eines dualen Modells aufzuheben. Während sich die SRG-Sender aus Gebühren finanzieren, soll den privaten Anbietern die Finanzierung über Werbeeinnahmen, Sponsoring oder Abonnementsgebühren offen stehen. Den privaten Sendern ist sodann mehr Freiheit zu gewähren: Sie sollen nicht an staatliche Leistungsaufträge gebunden werden.

3. Mehr Frequenzen für private Anbieter

Die Hälfte der UKW-Frequenzen ist privaten Anbietern zur Verfügung zu stellen. Die SRG soll sich auf die anderen 50% der Frequenzen beschränken. Der öffentliche Auftrag der SRG kann gut mit der Hälfte der Frequenzen wahrgenommen werden.

Im Radiobereich soll mehr Freiraum für private Anbieter geschaffen werden, indem die SRG alle Spartensender einstellt. Der Grundauftrag der SRG beinhaltet die Versorgung mit einem minimalen Angebot an Information und Kultur. Die Betreuung von Spartenprogrammen ist von diesem Auftrag nicht umfasst und zudem eine klassische Domäne privater Anbieter.

4. Nein zu unsinnigen Werbeverböten und staatlicher Bevormundung

Werbeverböte sind so weit als möglich aufzuheben: Mit einer Liberalisierung im Werbebereich sollen private Anbieter gestärkt werden. Es gibt keinen Grund, warum elektronische Medien im Werbebereich mehr Einschränkungen haben als etwa die Printmedien. Die Selbstverantwortung der Bürger und der Wettbewerb sollen im Zentrum stehen – nicht die Bevormundungstendenzen der Behörden.

5. Fortschritt bringt Vielfalt – Ja zu neuen Technologien

Für die Nutzung neuer Technologien ist der nötige gesetzliche Spielraum zur Verfügung zu stellen. Technischer Fortschritt und Meinungsvielfalt fördern in der Demokratie verschiedenste Synergien zutage. Es ist völlig falsch, sämtliche Bereiche technischen Fortschritts gesetzlich regeln und staatlich ordnen zu wollen. Darum lehnt die „Aktion Medienfreiheit“ etwa die vom BAKOM erhobene Forderung nach Gebühren für Internet-TV entschieden ab.